

## บทที่ 1

# สถานการณ์ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย

## บทนำ

สืบเนื่องจากวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ช่วงกลางปีพ.ศ. 2540 เป็นต้นมา อันเนื่องมาจากการเปิดระบบเสรีทางการเงินของประเทศไทยที่ขาดการติดตาม ควบคุม ดูแล อย่างเป็นระบบ การเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่มุ่งเน้นการสร้างควมร่ำรวยมั่งคั่ง ตามแบบอย่างกลุ่มประเทศตะวันตก โดยละเลยการแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้างของประเทศ ประกอบกับประกาศลดค่าเงินบาท และการล้มละลายของสถาบันการเงินภาคธุรกิจจำนวนมากถึง 58 แห่ง อันจัดเป็นความเสียหายครั้งร้ายแรงที่สุดของประเทศไทย ซึ่งได้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ทางด้านการเงินการคลังของประเทศ แล้วจำเป็นต้องตัดสินใจประกาศตัว เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งเงื่อนไขสำคัญในด้านการปฏิบัติเพื่อเข้ารับการช่วยเหลือจากกองทุนดังกล่าวแล้ว ประกอบด้วยพันธกรณีจำนวนมากที่เป็นเงื่อนไขและข้อจำกัด ให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ประเทศไทยต้องเพิ่มความเข้มงวด ในการที่จะต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ให้สามารถดำรงอยู่ได้

หากจะพิจารณาในเรื่องของผลกระทบที่ได้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้ สามารถพิจารณาได้ดังนี้

### **(1) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม**

#### **(1.1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจจะชะลอลดตัวลง**

เศรษฐกิจโดยรวมจะขยายตัวต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยในช่วงต้นหรือระยะ 2 ปี แรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะเป็นช่วงที่ต้องเร่งสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยจำเป็นต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเข้มงวด ซึ่งจะทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น จากราคาสินค้านำเข้าและราคาน้ำมัน ภาชนะนี้ต่างประเทศโดยเฉพาะของภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้น ในรูปของเงินบาท อัตราดอกเบี้ยในระดับสูง

### (1.2) ผลต่อการค้าระหว่างประเทศไทย<sup>(1)</sup>

ในทางทฤษฎีแล้ว การอ่อนตัวลงของค่าเงินบาท (depreciation) นำที่จะเป็นผลดีต่อการส่งออกของประเทศ เพราะจะทำให้ผู้ส่งออกมีความสามารถที่จะแข่งขันในตลาดต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น เช่น หากสินค้าส่งออกถูกกำหนดในต่างประเทศเป็นเงินดอลลาร์ ผู้ส่งออกไทยก็จะได้รับมูลค่าสินค้าที่เป็นเงินบาทเพิ่มสูงขึ้น และสามารถปรับราคาเพื่อที่จะเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดของตนได้ ในขณะเดียวกัน การอ่อนตัวลงของค่าเงินบาท นำที่จะทำให้มูลค่าของการนำเข้าที่คิดเป็นเงินบาทเพิ่มสูงขึ้น และนำที่จะส่งผลให้การนำเข้าโดยรวมของประเทศลดลง เพราะประชาชนในประเทศหันมาใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศแทน

แต่อย่างไรก็ตามผลสุทธิของการอ่อนตัวของค่าเงินบาทต่อฐานะดุลการค้าของประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับการตอบสนองของผู้ส่งออกและนำเข้าต่อการเปลี่ยนแปลงในค่าเงินบาทนั้น ทั้งนี้หากผู้นำเข้าสามารถทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ โดยหันมาใช้สินค้าในประเทศเพิ่มมากขึ้น และหากความต้องการของผู้บริโภคในตลาดต่างประเทศต่อสินค้าส่งออกจากประเทศไทย มีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงราคาที่เป็นผลจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาทมาก หรือที่เรียกว่ามีความยืดหยุ่นต่อราคามาก (high elasticity of prices) มูลค่าการส่งออกโดยรวมของประเทศก็อาจจะเพิ่มสูงขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงได้ ซึ่งโดยรวมแล้วการอ่อนตัวของค่าเงิน จะส่งผลให้ดุลการค้าของประเทศมีฐานะที่ดีขึ้นหากผู้บริโภคในต่างประเทศมีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงราคาไม่มากนัก มูลค่าที่คิดเป็นเงินบาทของการส่งออกก็ควรจะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเดียวกันกับเงินบาทที่อ่อนตัวลง โดยในขณะเดียวกันหากผู้นำเข้าในประเทศไม่สามารถที่จะทดแทนสินค้าจากต่างประเทศด้วยสินค้าที่ผลิตในประเทศได้โดยง่าย มูลค่าการนำเข้าโดยรวมก็อาจจะไม่ลดต่ำลงจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาทนี้ ทั้งนี้หากผู้นำเข้าไม่สามารถทดแทนการนำเข้าดังกล่าวได้เลย มูลค่าการนำเข้าที่เป็นเงินบาทก็จะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเดียวกันกับการอ่อนตัวของค่าเงินบาทด้วยเหตุนี้การอ่อนตัวของค่าเงินบาทก็คงจะไม่สามารถทำให้ฐานะการขาดดุลการค้าของประเทศดีขึ้นได้

### (1.3) ภาระหนี้ต่างประเทศสูงขึ้น

แม้ว่าภาระหนี้ต่างประเทศของทั้งภาครัฐและเอกชน จะมีสัดส่วนร้อยละ 73.0 ของผลผลิตรวมของประเทศในปี 2540 นับได้ว่าอยู่ในระดับสูง แต่ภาระหนี้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นหนี้ของภาคเอกชนส่วนที่เหลือเป็นหนี้ของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจำเป็นต้องก่อหนี้

<sup>(1)</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย "ผลกระทบการลอยตัวค่าเงินบาท" หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน 3 กรกฎาคม 2540, หน้า 16

ต่างประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน การระดมเงินสำรองเงินตราต่างประเทศในระยะสั้นเพื่อสร้างความมั่นคง และผลักดันให้มีสภาพคล่องทางการเงินเพิ่มขึ้น รวมทั้งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อการพัฒนาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงิน ฝัณฑ์ทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (OECD) ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น

ในขณะนี้ เป็นที่ประมาณกันว่า ยอดหนี้ต่างประเทศคงค้างของประเทศ (ไม่รวมธนาคารพาณิชย์) คงจะอยู่ราว 80 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>(2)</sup> และคงจะอยู่ประมาณ 94 พันล้านดอลลาร์หากรวมเงินกู้ยืมจากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งหากค่าเงินบาทอ่อนตัวลงเป็นประมาณ 30 บาท/ดอลลาร์ จาก 25.78 บาท ในเดือนมิถุนายน และทรงตัวอยู่ในระดับนี้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานแล้ว ผลกระทบต่อภาระหนี้ก็จะเพิ่มสูงขึ้น พันล้านบาท หากรวมภาระหนี้ต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงต่อหนี้ระยะยาวเป็นประมาณ 36:64 ทำให้คาดว่ายอดหนี้ระยะสั้นของประเทศ (ไม่รวมธนาคารพาณิชย์) คงอยู่ประมาณ 28.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และคงอยู่ที่ 33.8 พันล้านเหรียญ หากรวมธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาทเป็น 30 บาท จาก 25.78 บาท ในช่วงเดือนมิถุนายนจะทำให้ภาระในการชำระหนี้ระยะสั้นเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 121.54 พันล้านบาท (ไม่รวมหนี้ของธนาคารพาณิชย์) และเพิ่มขึ้นประมาณ 142.64 พันล้านดอลลาร์ หากรวมเงินกู้ยืมจากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์

แม้ว่าตัวเลขภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้นกว่าแสนล้านบาทนั้น จะดูมากอย่างน่าวิตกก็ตามแต่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงคงจะขึ้นอยู่กับโครงสร้าง รายได้-ค่าใช้จ่ายของธุรกิจที่เป็นลูกหนี้เงินตราต่างประเทศแต่ละรายเป็นสำคัญ โดยกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดคงจะได้แก่ธุรกิจที่ระดมเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อนำมาดำเนินกิจการในประเทศ และมีรายได้เป็นเงินบาท เช่น ธุรกิจในกลุ่ม อสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจในกลุ่มบริการต่างๆ และสินค้าบริโภค ส่วนสถาบันการเงินนั้นคงจะไม่มีภาระหนี้ในส่วนนี้เพิ่มขึ้นมากนัก สืบเนื่องมาจากข้อจำกัดของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเรื่องของฐานหนี้สินและทรัพย์สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศสุทธิต่อขนาดของเงินกองทุน นอกจากนี้เมื่อสถาบันการเงินนำเงินกู้จากต่างประเทศไปให้ประชาชนหรือธุรกิจกู้ยืมต่อ ก็ได้เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันไว้แล้ว ดังนั้น คาดว่าความเสี่ยงที่การอ่อนตัวลงของค่าเงินบาทจะส่งผลกระทบถึงการดำเนินการของสถาบันการเงินในประเทศคงจะมีไม่มากนัก

<sup>(2)</sup> อ้างแล้ว, หน้า 16

#### (1.4) วงเงินลงทุนโดยรวมของประเทศลดลงและผลกระทบต่อสภาพคล่องและแนวโน้มอัตราดอกเบี้ย

การที่เศรษฐกิจขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายเดิมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ทำให้รายได้ของภาครัฐลดลง จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมการใช้จ่ายภายในประเทศของภาครัฐให้สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยกรอบการลงทุนใหม่ของประเทศในระยะ 5 ปี จะมีวงเงินประมาณ 10,614,210 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.6 ของผลผลิตโดยรวมของประเทศเทียบกับร้อยละ 40.7 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งจะเป็นการลงทุนภาครัฐในวงเงิน 2,565,426 ล้านบาท กรอบการลงทุนใหม่ ต้องชะลอการลงทุนในโครงการใหม่ๆ ที่จำเป็นต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยจะเป็นข้อจำกัดต่อการขยายการลงทุนของภาครัฐทำให้

ในระยะแรกๆ ของการปล่อยเงินบาทให้ลอยตัว คาดว่าภาวะสภาพคล่องในระบบคงจะไม่ผ่อนคลายลงในทันที แม้ว่าอาจจะมีเม็ดเงินทุนจากต่างประเทศที่ไหลเข้ามาซื้อหลักทรัพย์ในตลาดทุน และตลาดเงินของประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่อัตราดอกเบี้ย interbank ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 อยู่สูงถึงร้อยละ 27-30 ทั้งนี้เพราะธุรกิจที่ถูกกระทบในทางลบจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท ไม่ว่าจะเป็นผู้นำเข้าและผู้ส่งที่กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ และถึงกำหนดที่ต้องชำระหนี้ในช่วงเวลานี้ คงจะต้องการสภาพคล่องเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะชำระหนี้ของตน นอกจากนี้ในระยะแรกๆ ตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนนักลงทุนก็คงจะไม่แน่ใจว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการ รักษาเสถียรภาพของค่าเงินในระบบ managed float<sup>(3)</sup> นี้อย่างไรเพียงใด กล่าวคือ ตลาดยังคงไม่แน่ใจว่าทางการจะเข้ามาแทรกแซงที่ค่าเงินบาท/ดอลลาร์ ในช่วงใดบ้าง นอกเหนือจากนี้ ยังคาดว่าปัจจัยเศรษฐกิจพื้นฐานของประเทศ (economic fundamentals) ก็คงยัง不会有การเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดนัก ในช่วงนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งออก ดุลการค้าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-performing loans) ของสถาบันการเงิน ตลอดจนผลการดำเนินการ ของบรรดาบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ

มีการคาดว่า หากนักลงทุน ตลาดเงิน และสถาบันการเงินในประเทศ เริ่มที่จะมีความคุ้นเคยกับระบบเงินบาทลอยตัวนี้แล้ว ความเชื่อมั่นในระบบอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวก็จะค่อยๆ เพิ่มสูงขึ้น โดยเงินบาทจะสามารถเคลื่อนไหวขึ้นลงตามความเชื่อมั่นที่นักลงทุนมีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งความยืดหยุ่นดังกล่าวจะส่งผลให้มีเม็ดเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าสู่ระบบมากขึ้น และน่าที่จะเป็นผลดีต่อภาวะสภาพคล่องและแนวโน้มในการปรับลดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ ในที่สุด

<sup>(3)</sup> อ้างแล้ว, หน้า 16

### (1.5) ผลต่อภาวะเงินเฟ้อ

การที่ผู้นำเข้าจะต้องมีต้นทุนที่คิดเป็นเงินบาทเพิ่มสูงขึ้น ก็อาจจะผลักราคาเป็นทอดๆกัน จนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคได้ในที่สุด โดยสินค้าที่มีความเป็นไปได้มากกว่าอาจจะต้องปรับราคาขึ้น คงจะหนีไม่พ้นสินค้าที่ใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูง

### (1.6) ผลกระทบต่อธุรกิจบางประเภท

#### ผลกระทบต่อธุรกิจก่อสร้าง

**การก่อสร้างในประเทศ** กลุ่มนี้จะได้รับผลกระทบค่อนข้างมากเพราะต้นทุนในการดำเนินงานจะต้องเพิ่มสูงขึ้นมาก ผู้รับเหมาก่อสร้างส่วนใหญ่ต้องอาศัยเครื่องมือ เครื่องจักร และวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างต่างๆจากต่างประเทศ ซึ่งมีราคาแพงขึ้นจากผลของการปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนครั้งนี้

**การก่อสร้างในต่างประเทศ** กลุ่มนี้คงจะได้รับผลประโยชน์บ้างตามสมควร เพราะ ผู้รับเหมาก่อสร้างรับค่างานเป็นเงินตราต่างประเทศ เมื่อมาขึ้นเป็นเงินบาทก็จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น

#### ธุรกิจท่องเที่ยวและโรงแรม

##### ธุรกิจท่องเที่ยว แยกพิจารณา ดังนี้

— ธุรกิจภายในประเทศ ได้ประโยชน์มากพอสมควร เนื่องจากค่าใช้จ่ายของบรรดานักท่องเที่ยวจะถูกลง เพราะสามารถแลกเปลี่ยนบาทได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามามากขึ้น

— ธุรกิจระหว่างประเทศ ในส่วนนี้คงได้รับผลกระทบมากพอสมควร ซึ่งถ้ามองโดยส่วนรวมน่าจะเป็นประโยชน์ เพราะเป็นการสกัดกั้นมิให้ชาวไทยเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศมากนัก แต่ให้หันมาท่องเที่ยวตามแหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทยแทน ถ้าหากมองด้านธุรกิจจัดนำเที่ยวไปต่างประเทศแล้วก็คงจะลำบาก เพราะต้นทุนจะแพงขึ้นอาจทำให้ธุรกิจด้านนี้ ขบเขาลงไปบ้าง

**ธุรกิจโรงแรม** ได้รับประโยชน์มากพอสมควรจากการที่นักท่องเที่ยวจะเดินทางเข้ามาเมืองไทยเพิ่มขึ้น ต้นทุนของธุรกิจโรงแรมคงจะสูงขึ้นบ้างแต่คงไม่มากนัก อย่างไรก็ตามภาวะการแข่งขันของธุรกิจด้านนี้ค่อนข้างรุนแรง ทำให้มีการตัดราคากันอย่างกว้างขวาง ทำให้ผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับมีไม่มากนัก นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับภาวะการท่องเที่ยวอีกด้วย ซึ่งถ้ามีนักท่องเที่ยวเข้ามา มากก็คงจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น

## (2) ผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคม<sup>(4)</sup>

(2.1) การว่างงานเพิ่มขึ้น จากแนวโน้มเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง คาดว่าในปี 2540 จะมีผู้ว่างงานเพิ่มเป็นประมาณ 1.15 ล้านคน หรือประมาณเกือบร้อยละ 3.5 ของกำลังแรงงานซึ่งมีประมาณ 32.5 ล้านคน โดยยังไม่รวมแรงงานที่รอฤดูกาลเกษตรอีกประมาณ 5.8 แสนคน และคาดว่าในปี 2541 จะมีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 1.84 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 5.6 ของกำลังแรงงาน ซึ่งมีประมาณ 32.7 ล้านคน และยังมีแรงงานรอฤดูกาลเกษตรอีก 7.5 แสนคน ในจำนวนผู้ว่างงาน 1.84 ล้านคนนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้ว่างงานที่ค้างจากปี 2540 อีกส่วนหนึ่งคือแรงงานใหม่ที่จะจบออกมาจากระบบการศึกษาระดับต่างๆ สำหรับการว่างงานของแรงงานระดับล่างที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งยังเป็นผลมาจากลักลอบเข้าประเทศของแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีประมาณ 1 ล้านคนอีกด้วย

(2.2) มีผู้ด้อยโอกาสจำนวนมากที่จะไม่ได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมหรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสในการศึกษาต่อ และบริการด้านสุขภาพอนามัย ทั้งนี้เกิดจากค่ารักษาพยาบาลที่สูงขึ้น ในขณะที่ภาครัฐเองก็ขาดทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ทำให้ไม่สามารถให้บริการผู้ด้อยโอกาสได้เต็มที่

(2.3) ปัญหาการกระจายรายได้และอัตราความยากจนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว คือ กลุ่มคนยากจนและรายได้น้อย ซึ่งอาจจะต้องเผชิญกับภาวะถูกเลิกจ้างงาน อันจะมีผลกระทบต่อตนเองหรือต่อครอบครัว ซึ่งต้องรับภาระจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งกลุ่มเด็กในภาวะยากลำบาก โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กที่ถูกเลิกจ้าง ทำให้เด็กเหล่านี้ต้องขาดรายได้ที่จะต้องช่วยตนเอง หรือครอบครัวตนเองได้ ตลอดจนแรงงานที่อพยพกลับสู่ชนบท

(2.4) รายได้ที่ลดลงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสติปัญญา การที่รายได้ที่แท้จริงของประชาชนและของครัวเรือนลดลง จะส่งผลให้อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับต่าง ๆ ลดต่ำลง โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ยากจนหรือด้อยโอกาส จากการประมาณการในปี 2540 จะมีนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 มัธยมศึกษาปีที่ 6 และปวช. ปีที่ 3 ที่ไม่เรียนต่อและต้องออกมาหางานทำมีจำนวนทั้งสิ้น 188,915 คน และแนวโน้มที่ผู้ปกครองจะไม่

<sup>(4)</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 หน้า 3

ส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อจะเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ปัญหาการตกงานของบัณฑิตจะมีสูงขึ้นร้อยละ 41 หรือประมาณ 100,000 คน ในปี 2540 นี้

(2.5) ผลกระทบต่อการบริการสุขภาพอนามัยและสุขภาพจิต วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศส่งผลให้ประชาชนมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพมากขึ้น ทั้งด้านการรักษาพยาบาลและยารักษาโรค โดยทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเลือกใช้บริการจากโรงพยาบาลของรัฐแทนโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งส่งผลให้เกิดความแออัดของการใช้บริการในสถานบริการภาครัฐและยังกระทบต่อคุณภาพของการให้บริการด้วย นอกจากนี้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตที่ไม่สามารถปรับตัวได้ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ต้องประสบกับปัญหาทางธุรกิจกลุ่มคนว่างงานนาน ซึ่งถูกยกเลิกสวัสดิการและการคุ้มครองด้านสุขภาพ ตลอดจนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ต้องเผชิญกับปัญหาค่าครองชีพที่แพงขึ้น มีแนวโน้มจะมีปัญหาด้านสุขภาพจิตสูงขึ้น

(2.6) ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะมีปัญหารุนแรงขึ้น ปัญหาอาชญากรรมจะรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งด้านปริมาณของอาชญากรรมและรูปแบบการก่ออาชญากรรม ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการว่างงานทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอยู่ทั่วประเทศเกือบ 1 ล้านคน นอกจากนั้นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคดีแพ่งจะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดคดีล้มศาลและการพิจารณาคดีล่าช้า และทวีความซับซ้อนและยุ่งยากมากยิ่งขึ้น

จากสภาพปัญหาผลกระทบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะการว่างงานในประเทศอย่างค่อนข้างรุนแรง กล่าวคือ ได้มีการประมาณการโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องได้ประเมินว่า ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2540 มีจำนวนผู้ว่างงาน และผู้ถูกเลิกจ้าง (อันเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศ) ประมาณไม่น้อยกว่า 1.17 ล้านคน<sup>(5)</sup> หรือคิดเป็นร้อยละ 3.48 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ซึ่งมีอยู่จำนวน 34 ล้านคน

จากสถิติข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมสามารถประเมินตัวเลขผู้ว่างงานในขณะนี้ได้ประมาณ 2,061,719 คน โดยแยกเป็น<sup>(6)</sup>

1. คนว่างงานเนื่องจากถูกเลิกจ้างประมาณ 220,534 คน โดยเป็นผู้ประกันตนที่นายจ้างเลิกกิจการ หรือหยุดกิจการชั่วคราว โดยมีทะเบียนรายชื่ออยู่ที่สำนักงานประกันสังคม ณ

<sup>(5)</sup> ประมาณการจำนวนผู้ว่างงาน, เอกสารโรเบิร์ตกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, พ.ศ. 2540

<sup>(6)</sup> บทสัมภาษณ์ของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อนำส่งในวารสาร "ส่งเสริมการลงทุน" ส่วนนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2541 หน้า 1

วันที่ 8 เมษายน 2541 จำนวน 219,998 คน จะเป็นลูกจ้างในกิจการขนาดเล็ก (ลูกจ้าง 1-9 คน) ที่ถูกเลิกจ้าง ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานรวบรวมไว้ ณ มีนาคม 2541 จำนวน 536 คน

2. คนว่างงานที่รองานอยู่ในหมู่บ้านต่างๆทุกจังหวัด ซึ่งกรมการปกครองสำรวจไว้ ณ วันที่ 30 มีนาคม 2541 จำนวน 1,322,379 คน โดยเป็นผู้ว่างงานในพื้นที่ในภาคเกษตรจำนวน 954,166 คน ผู้ว่างงานในพื้นที่ในภาคอุตสาหกรรม 175,134 คน และผู้ว่างงานนอกพื้นที่ที่อพยพกลับภูมิลำเนา 193,079 คน

3. กำลังแรงงานใหม่ ได้แก่ นักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่จบการศึกษาในเดือน มีนาคม 2541 และไม่เรียนต่อ แต่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย ประเมินไว้ว่าจะมีจำนวน 489,000 คน

สำหรับแนวโน้มจำนวนผู้ว่างงานไม่สามารถคาดการณ์ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศและมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงานของรัฐ ซึ่งได้เร่งรัดดำเนินการเพื่อลดการว่างงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานหลักของภาครัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องของการให้ความดูแล คุ้มครองแก่กลุ่มผู้ใช้แรงงาน ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ดังนั้นภารกิจสำคัญในการจัดการกับปัญหาที่นับเป็นปัญหาเร่งด่วนของสถานการณ์ด้านแรงงานในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการปลดคนงาน เพื่อลดจำนวนกำลังแรงงานในสถานประกอบการ การเลิกจ้างอันเนื่องมาจากการปิดกิจการของโรงงาน หรือสถานประกอบการอันเป็นผลโดยตรงจากภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจ ในขณะนี้ ตลอดจนการให้ออกจากงานโดยสมัครใจ จึงเป็นหน้าที่โดยตรงที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะต้องเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการเร่งรัดหามาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไข และบรรเทาปัญหาการว่างงานที่กำลังส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อสังคมทั้งระบบ ทั้งในรอบปีที่ผ่านมา และในระยะต่อไป ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้จัดทำแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานขึ้น เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติในภาพรวมสำหรับชี้แนะและกำหนดทิศทางในการจัดทำกิจกรรม และโครงการต่างๆขึ้นมารองรับได้สอดคล้องและเป็นไปเพื่อการแก้ไข และบรรเทาปัญหาการว่างงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

องค์ประกอบและแนวคิดอันเป็นที่มาของแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน เกิดจากการมองปัญหาการว่างงานว่าเป็นผลพวงจากปัญหาเศรษฐกิจในระดับมหภาคของประเทศ ดังนั้นวงจรของการแก้ไขบรรเทาปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขอย่างเป็น

ระบบ และครบวงจร โดยให้มีโครงสร้างเป็นรูปของคณะกรรมการระดับชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ ๗ สามารถสั่งการได้ และได้มีการดำเนินการสอดประสานไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือโครงสร้างของคณะกรรมการระดับชาตินี้ จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นประธาน โดยมีรัฐมนตรีและผู้แทนจากภาคเอกชน ภาคธุรกิจ นายจ้างและลูกจ้าง ร่วมเป็นกรรมการ เพื่อที่จะร่วมในการกำหนดทิศทางของนโยบายในการแก้ไข และบรรเทาปัญหาการว่างงาน ให้เป็นเอกภาพ และสอดประสานไปในทิศทางเดียวกัน

กรมประชาสงเคราะห์ ในฐานะที่เป็นกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่มีภาระหน้าที่หลักในด้านการให้การสงเคราะห์ และดูแลช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้ จึงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขานรับแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ด้วยการกำหนดให้มีกิจกรรมรวมทั้งการจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ภายใต้แผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะสร้างโอกาสในเรื่องของการมีงานทำ รวมทั้งการสร้างงาน และให้ทางเลือกสำหรับการประกอบอาชีพแก่กลุ่มผู้ที่ว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้างและประชาชนผู้ยากไร้และด้อยโอกาส ในพื้นที่ชนบทห่างไกล

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ และแนวโน้มปัญหาด้านแรงงาน ที่เป็นผลกระทบอันเนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศ
2. เพื่อศึกษากรอบแนวความคิด ทิศทางนโยบาย และการเข้ามามีบทบาทของภาครัฐ และเอกชน ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาการว่างงาน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
3. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ ในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน

### วิธีการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ บทความทางวิชาการ ตลอดจนสนทนากลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติ

### **ขอบเขตการศึกษา**

เป็นการศึกษาภาพรวมของปัญหาเศรษฐกิจ ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาแรงงานในประเทศไทย โดยวิเคราะห์บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ ในภารกิจต่างๆ ในแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ซึ่งมีได้วิเคราะห์ในส่วนของผลการดำเนินงานตามแผนฯ เนื่องจากกิจกรรมเพิ่งเริ่มดำเนินการ

### **ผลที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ได้รับทราบถึงสถานการณ์ และแนวโน้มปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านแรงงานในระยะปัจจุบัน และในอนาคต
2. ได้รับทราบถึงทิศทางของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของพหุภาคีในการร่วมกันแก้ไขปัญหาการว่างงาน
3. ได้รับทราบบทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน.

## บทที่ 2

### กรอบความคิดและทิศทางของนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอันเนื่องมาจากภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อปัญหาการว่างงานในภาพรวมนั้น มีกรอบแนวคิดและทิศทางของนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
2. มาตรการของรัฐเพื่อความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในอนาคต
3. นโยบายของรัฐบาล
4. นโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ และความคุ้มครองที่บุคคลพึงจะได้รับจากองค์กรของรัฐ โดยได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 ของหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นบททั่วไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นอกจากนี้ในหมวดที่ 3 ซึ่งเป็นบทที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เริ่มตั้งแต่มาตราที่ 26 จนถึงมาตราที่ 61 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมาตราที่ 30 ที่ได้มีการระบุไว้ว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน" และในหมวดที่ 5 ที่เป็นบทที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตราที่ 86 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานได้เป็นธรรมจากรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลคุ้มครองและส่งเสริมการมีงานทำ ให้แก่ประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานทุกคน

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการปกป้อง คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพแก่ประชาชนไทยอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เน้นความสำคัญในเรื่องของการที่รัฐ จะต้อง มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องของการคุ้มครอง ดูแล ประชาชนที่อยู่ในวัยแรงงาน โดยส่งเสริมและสร้างโอกาสการมีงานทำให้ประชาชนกลุ่มนี้อย่างทั่วถึง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นกำลังการผลิตที่สำคัญ และมีคุณค่าแก่สังคมและประเทศชาติได้ต่อไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ รัฐก็จะต้องไม่ละเลยที่จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขและบรรเทาปัญหาการว่างงานด้วย

### **มาตรการเพื่อความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในอนาคต**

ปัญหาอันเนื่องมาจากความล้มสลายของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ทั้งระบบเศรษฐกิจโดยรวม และผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้ทำให้ประเทศไทยได้ทบทวนนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อจะเรียกร้องความแข็งแกร่ง ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยกลับคืนมา โดยได้เร่งรัดให้มีการจัดทำมาตรการเพื่อความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในอนาคตขึ้น โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการลดผลกระทบทางสังคม ได้กำหนดเป็นมาตรการ ดังนี้<sup>(7)</sup>

#### 1. การลดผลกระทบด้านสังคมโดยเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

จุดมุ่งหมายหลักคือการสร้างและขยายเครือข่ายการรองรับการว่างงานที่อาจมีสูงขึ้น ให้ก้าวสู่ระบบการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และเตรียมพร้อมเพื่อทำงานในสาขาที่มีความต้องการสูง โดย

##### (1) ลดผลกระทบด้านการว่างงาน โดยเฉพาะการว่างงานของกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ

แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง ธุรกิจเลิกกิจการ และแรงงานที่มีการศึกษา โดย

- จัดโปรแกรมการฝึกอบรมพิเศษสำหรับแรงงานที่ถูกเลิกจ้างให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

- ปรับปรุงกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

- ส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศ

##### (2) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส โดย

- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการเงินเพื่อการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจน และบริการด้านสาธารณสุข

- ขยายการให้ทุน/เงินกู้ทางการศึกษา

- ขยายการคุ้มครองสุขภาพและการประกันสังคม

#### 2. การพัฒนาคนและสังคมเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูเศรษฐกิจ

จุดมุ่งหมายหลักคือการปรับระบบการศึกษา และระบบการคุ้มครองด้านสาธารณสุขให้

<sup>(7)</sup> วีรพงษ์ รามางกูร, มาตรการเพื่อความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในอนาคต, พฤศจิกายน 2540 เอกสารโรเนียว หน้า 20-22

### มีประสิทธิภาพโดย

- (1) ผลดีกำลังคนอย่างมีคุณภาพและพัฒนาขีดความสามารถในการวิจัยและพัฒนาโดย
  - การทบทวนเป้าหมายการจัดการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8
  - สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนศึกษาต่อ
  - ขยายปริมาณและปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยเฉพาะ วิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ
  - พัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีความสัมพันธ์กับตลาดแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) ให้ความสำคัญคุ้มครองด้านสาธารณสุขแก่ผู้ด้อยโอกาส โดย
  - การขยายระยะเวลาการคุ้มครองสุขภาพแก่ผู้ถูกเลิกจ้างออกไปอีก 1 ปี
  - ขยายขอบเขตบัตรสุขภาพสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

### 3. การปฏิรูประบบราชการ

จุดมุ่งหมายคือ เปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย เพื่อสร้างระบบราชการให้มีระบบการบริหารและการบริการที่รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชน โดย

- ปรับลดบทบาทรัฐจากที่เป็นผู้ดำเนินการ มาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ กำกับ ดูแล ศึกษาติดตาม วางแผน ประสานงาน
- ลดงานที่ไม่จำเป็นโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการแทน
- ปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ เช่น ลดงานที่ซ้ำซ้อน และลดหน่วยงานที่ไม่จำเป็นลง เป็นต้น
- ปรับปรุงโครงสร้าง องค์กปรกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม เร่งรัดการกระจายภารกิจไปให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

4. ปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการพัฒนาคนและสังคม จุดมุ่งหมายหลักคือการปรับระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ ให้สามารถดำเนินการได้ดี ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ โดย

- 1) เร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพการศึกษาและการฝึกอบรม โดย
  - ทบทวนและปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ
  - สนับสนุนส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการจัดการศึกษาและฝึกอบรม
  - ทบทวนการกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนสำหรับภาคเอกชนที่จัดฝึกอบรม ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.2537
- 2) ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการด้านสาธารณสุข โดย
  - การปรับปรุงบริการด้านการเงินและบุคลากร
  - ลดต้นทุนการใช้จ่าย โดยเน้นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศ และลดวิถีทางการแพทย์ที่ไม่จำเป็นลง
- 3) พัฒนาเครือข่ายข้อมูลเพื่อป้องกันแนวโน้มการจ้างงานและการเลิกจ้างงาน ในแต่ละอุตสาหกรรมในอนาคต

#### นโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน<sup>(8)</sup>

เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ที่กำลังประสบปัญหา และส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม และปัญหามาตรฐานการครองชีพ รัฐบาลชุดปัจจุบันที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ได้กำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนด้านการเสริมสร้างเสถียรภาพ และความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ ด้วยการให้ความสำคัญเรื่องการบริหารเทาปัญหาการว่างงาน ดังนี้

- 1) ให้นำหน่วยงานของรัฐเข้ามามีบทบาทในการใช้งบประมาณที่มีอยู่ เพื่อขยายการจ้างงาน โดยเฉพาะการจ้างงานในชนบท

<sup>(8)</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภา 20 พฤศจิกายน 2540

- 2) ภาครัฐประคองให้ธุรกิจที่มีการจ้างงานจำนวนมาก สามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น ลดต้นทุนการผลิต การส่งเสริมการตลาด การปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต
- 3) แก้ไขปัญหาแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง โดยเร่งรัดการบรรจุนายจ้างใหม่ ฝึกอบรมเพื่อทักษะฝีมือใหม่ และประสานความช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้างอย่างเป็นเครือข่าย เชื่อมโยงไปทุกจังหวัด ประกอบด้วย

### นโยบายกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย

- 1) ดำเนินการให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้เป็นของประชาชน เพื่อประชาชน เน้นการปรับปรุงโครงสร้าง กำหนดบทบาทและภารกิจตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติในการรับใช้ประชาชน และสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์กรฝ่ายนายจ้าง องค์กรฝ่ายลูกจ้าง องค์กรฝ่ายพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐทุกระดับ โดยใช้วิธีการมีส่วนร่วม การรับฟังการระดมความคิดเห็น การปรึกษาหารือเป็นหลักในการตัดสินใจ
- 2) เร่งรัดการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการมีงานทำและการเพิ่มพูนรายได้ของประชาชน ทั้งงานในประเทศและงานต่างประเทศ ด้วยการจัดตั้งบริษัทมหาชน ตลอดจนมุ่งขจัดปัญหาหลัก ของผู้ใช้แรงงานในปัจจุบัน เพื่อให้การทำงานในต่างประเทศถูกต้องตามกฎหมาย ลดค่าใช้จ่าย และจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อปลดปล่อยหนี้สินและค่าใช้จ่ายแก่ผู้ใช้แรงงาน
- 3) ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อยกระดับความรู้ความสามารถทั่วไป และความรู้ความสามารถพิเศษเฉพาะทาง ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการผลิต การเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ
- 4) ส่งเสริมและพัฒนาบริการด้านสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคม ให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยเฉพาะสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ

### วิสัยทัศน์ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนี้

- (1) แรงงานไทยได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีวินัย มีคุณธรรม และมีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน
- (2) ประชาชนวัยทำงานมีงานทำทั่วถึง และมีรายได้พอเพียงต่อความจำเป็นในการดำรงชีพ
- (3) แรงงานไทยมีหลักประกันความมั่นคงด้านสวัสดิการ และมีความปลอดภัยในการทำงาน
- (4) ผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมทุกประเภท ได้รับสวัสดิการ ได้รับการเอาใจใส่ดูแลจนสามารถช่วยตนเองและอยู่ร่วมในสังคมได้อย่างปกติสุข

### นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คนปัจจุบัน (พ.ศ.2541) ได้มอบนโยบายต่อข้าราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่า "การยกฐานะนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้กำหนดให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหนึ่งในกระทรวงเศรษฐกิจ รวมเป็น 5 กระทรวง ซึ่งประกอบด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศ" รวมทั้งได้กล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจโดยรวม และทิศทางในการทำงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่อง "การมีส่วนร่วมของกรมประชาสงเคราะห์ ในแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน" เป็นอย่างยิ่ง สรุปได้ ดังนี้<sup>(9)</sup>

ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เกิดขึ้น อยู่ในภาวะล่อแหลมแต่ยังไม่ถึงกับล้มละลาย เพราะ IMF เข้ามาช่วย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการบริหารผิดพลาด และเป็นวงจรเศรษฐกิจในช่วงขาลง ซึ่งมีหลายบริษัทต้องปิดกิจการลง จำนวนผู้ว่างงานมีปริมาณมากขึ้น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมต้องเข้าไปช่วยเหลือ แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่ใช่แก้ไขที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่เพียงลำพัง จำเป็นต้องร่วมกันทั้ง 5 กระทรวง ดังที่ได้กล่าวข้างต้น โดยการแก้ไขในระยะยาว จำเป็นต้องมีแผนชาติเป็นแผนแม่บท ว่าด้วยการพัฒนาแรงงานเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และต้องทำงานร่วมกันหลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวง

<sup>(9)</sup> นายธีรพล ขุนเมือง บทความเรื่อง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมยุค "ไตรรงค์" คอลัมน์ หมายเหตุแรงงาน หนังสือพิมพ์แนวหน้า หน้า 17

อุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะเน้นการปรับเปลี่ยนปรัชญาทางการศึกษาใหม่ ที่ไม่มุ่งเน้นการศึกษาเพื่อเข้ามหาวิทยาลัย แต่สามารถเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีทันสมัยได้ ในขณะที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้มุ่งเน้นการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้มีทักษะยิ่งขึ้น สามารถแข่งขันเข้าสู่ตลาดโลกได้

นโยบายด้านแรงงาน จะต้องถือเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญนโยบายหนึ่ง ต้องมีการวางแผนกำหนดนโยบายให้เกื้อกูลซึ่งกันและกันกับแผนงานและนโยบายด้านอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายกำหนดส่วนรวม เพื่อแข่งขันในตลาดโลก

จากบทสัมภาษณ์นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 18 เมษายน 2541 กล่าวว่าภาระหน้าที่หรือนโยบายหลัก ๆ ที่ต้องเร่งดำเนินการ คือ ต้องลดปริมาณคนว่างงานให้ลดลง สำหรับจำนวนคนว่างงานในชนบทขณะนี้ กรมการปกครองได้สำรวจทราบว่า มีประมาณ 1 ล้าน 1 แสนกว่าคน ซึ่งจำนวน 8 แสนกว่าคนเป็นการว่างงานตามฤดูกาล และที่เป็นปัญหา คือ ผู้ว่างงานนอกเหนือจาก 8 แสนกว่าคน นับตั้งแต่เศรษฐกิจตกต่ำ ปี 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีแรงงานที่จะถูกปลดออกจากงานจำนวน 165,000 กว่าคน และรวมแรงงานที่เข้ามาใหม่ แรงงานที่จบ ม.6 แล้วไม่สามารถเข้าเรียนต่อมหาวิทยาลัยได้ อีกประมาณ 5 แสนคน ดังนั้นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คือ จะทำอย่างไรให้คนว่างงานไม่เกินล้านคน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้จัดทำแผนเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานขึ้น โดยเป็นการประสานความร่วมมือในองค์กรภาครัฐด้วยกัน รวม 7 มาตรการ ได้แก่

- มาตรการประหยัดหรือไทยช่วยไทย
- มาตรการจ้างงานในชนบท
- มาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว
- มาตรการส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศ
- มาตรการส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม
- โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ
- โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ

### แผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน

เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับกรอบนโยบายมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน รวม 6 มาตรการ ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ และเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้บรรจุ “โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ” ที่เสนอโดยทบวงมหาวิทยาลัยเป็นมาตรการที่ 7 ของมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้<sup>(10)</sup>

1. **มาตรการประหยัด หรือ ไทยช่วยไทย** เป็นมาตรการที่เน้นการช่วยเหลือคนว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้าง เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ ให้สามารถดำรงชีพต่อไปได้ โดยมีแผนงานทั้งด้านการจำหน่ายสินค้าราคาถูก (บรรเทาปัญหาค่าครองชีพ) การสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพ ฯลฯ

2. **การจ้างงานในชนบท** ได้กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐเข้ามามีบทบาทในการใช้งบประมาณที่มีอยู่เพื่อขยายการจ้างงาน โดยเฉพาะการจ้างงานในชนบท” ดังนั้นมาตรการนี้จะเน้นการหางานชั่วคราว ให้ผู้ว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้างเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจได้ทำงาน เพื่อให้ครอบครัวมีรายได้ต่อเนื่อง โดยสมควรกำหนดแผนงานทั้งในด้าน การกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี ให้ทุก ๆ กระทรวง ทบวง กรม ใช้งบประมาณโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่จ้างแรงงานทดแทนเครื่องจักรไม่น้อยกว่า 30 % และเห็นสมควรให้มีการว่าจ้างแรงงานผู้ว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้าง ที่มีอยู่ในชนบท เพื่อปรับปรุงคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาคทั่วประเทศและเพื่ออนุรักษ์-ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

3. **การแก้ไขแรงงานต่างด้าว** สภาพการณ์ที่มีแรงงานต่างชาติ (พม่า กัมพูชา ลาว ) เข้ามาลักลอบทำงานในประเทศไทย ทำให้เป็นปัญหาทั้งทางด้านสังคม สาธารณสุข และทำให้แรงงานไทยสูญเสียโอกาสการมีงานงานทำ ดังนั้นเป็นความจำเป็นที่จะต้องผลักดันแรงงานต่างชาติดังกล่าวออกจากโรงงาน โดยอาจให้ไปอยู่บริเวณชายแดนหรือออกนอกประเทศ

<sup>(10)</sup> เอกสารโรเนียว “คำสั่งคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ”

4. **การส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ** ได้มีการประสานการทำงานระหว่าง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อการขยายตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะที่อิสราเอล ได้หวัน ญี่ปุ่น บรูไน

5. **ส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม** เป็นแนวนโยบายที่ต้องการให้ ธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ ที่มีลูกจ้างรวมปัจจุบัน 7.33 ล้านคน สามารถรักษาสภาพและจำนวน การจ้างงานในระดับนี้ต่อไป เพื่อลดความรุนแรงของปัญหาการว่างงาน โดยแผนงานดำเนินการจะ ประกอบด้วย การให้ความสนับสนุนธุรกิจที่มีการจ้างงานจำนวนมาก ทั้งด้านลดต้นทุนการผลิต ส่งเสริมการตลาด สนับสนุนการส่งออก การเร่งรัดบรรจุนำใหม่ให้แก่ผู้ถูกเลิกจ้าง การเร่งรัดเพิ่มทักษะฝีมือแรงงานให้สนองตอบการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต การขยายโอกาสการลงทุนของ เกษตรกร ฯลฯ

6. **โครงการ “เกษตรทฤษฎีใหม่” ตามแนวพระราชดำริ** เป็นการขยายศักยภาพของภาคการเกษตร ให้พร้อมรองรับผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ ที่กลับไปประกอบอาชีพ ณ ภูมิลำเนาซึ่งอยู่ในชนบท โดยเป็นการนำพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และนโยบายในระยะ ปานกลางมาเร่งรัดดำเนินการ ทั้งนี้แผนงานจะประกอบด้วย

- 6.1 สนับสนุนเงินทุนในการพัฒนา เตรียมพื้นที่ พันธุ์พืชและสัตว์ โดยปลอด ดอกเบี้ย หรือดอกเบี้ยต่ำ และให้เงินสงเคราะห์ครอบครัวในระบบของ ประชาสงเคราะห์ ระหว่างรอผลผลิต
- 6.2 ให้คำแนะนำทางวิชาการและการตลาดเกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร (ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์) เพื่อให้ผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างที่กู้เงิน สามารถใช้ คืนเงินกู้โดยเร็ว
- 6.3 อนุญาตให้ผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือ ครอบครัวไม่มีที่ทำกิน เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของทางราชการหรือที่ สาธารณะเป็นการชั่วคราว โดยไม่มีสิทธิครอบครอง (อาจใช้ระบบเช่า ราคาถูก มีกำหนดเวลา) โดยพื้นที่ซึ่งจะนำมาใช้ในโครงการนี้อาจจะ เป็นพื้นที่ในเขตนิคมสร้างตนเอง พื้นที่ทหาร พื้นที่ริมทางหลวง ทาง รถไฟ ฯลฯ

7. **โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ** เน้นประชาสัมพันธ์แนะแนวแก่ผู้จบการศึกษา ระดับปริญญาตรีโดยมีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

ในการบริหารงานเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงานทั้ง 7 มาตรการ นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งมีองค์กระระดับปฏิบัติการในรูปของคณะอนุกรรมการ เพื่อรับผิดชอบ มาตรการเฉพาะในแต่ละมาตรการ โดยมีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังได้กำหนดองค์การปฏิบัติในระดับจังหวัดและอำเภอด้วย

จากกรอบความคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของประเทศไทย จะเห็นว่าปัญหาเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างแก่ประเทศไทย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและคน หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด และเร่งด่วนแล้วอาจส่งผลให้ประเทศถึงภาวะล่มสลายได้ ได้มีนักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนได้พยายามกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาไว้อย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับประเทศ และระดับชุมชน ซึ่งมีมาตรการทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยมีเป้าหมายแรกที่ "คน" ให้ได้รับการช่วยเหลือและพัฒนาศักยภาพด้านต่าง ๆ อาทิ การมีงานทำ การพัฒนาทักษะ การให้การศึกษา การให้การคุ้มครองและดูแลสุขภาพอนามัย เป็นต้น

สำหรับเป้าหมายที่สองคือ "ประเทศโดยรวม" ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ระบบอุตสาหกรรม สถาบันการเงิน นโยบายการบริหารงานของรัฐบาล เป็นต้น

เป้าหมายทั้งสองจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาให้อยู่รอดได้ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ โดยมีมาตรการที่กล่าวมาแล้วรองรับ ในภารกิจของกรมประชาสัมพันธ์ จะมีส่วนสอดคล้องกับมาตรการในการลดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม อันมีผลกระทบมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมให้มีงานทำ มีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้กำหนดกิจกรรมการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานดังกล่าวรวม 3 มาตรการ 7 กิจกรรม โดยจะกล่าวในบทต่อไป

### บทที่ 3

## วิเคราะห์บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ กับมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน

กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือ สงเคราะห์ และพัฒนากลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ว่างงานที่ประสบกับความเดือดร้อนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ในสังคม ได้อย่างปกติสุข ดังนั้นเมื่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานมาดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาอันมีผลกระทบมาจากภาวะเศรษฐกิจ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้จัดทำ โครงการและกิจกรรมเพื่อรองรับมาตรการต่างๆ ตามแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานดังกล่าว ใน 3 มาตรการ 7 กิจกรรม ดังนี้

#### 1. มาตรการไทยช่วยไทย มี 3 กิจกรรม คือ

##### 1.1 การให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ

เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน เพื่อแก้ไขปัญหาในระยะสั้นและเป็นภารกิจปกติของกรมประชาสงเคราะห์ในการให้ประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อนด้านเศรษฐกิจและสังคม กู้ยืมเงินทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพ

เป้าหมายการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมายคือ ประชาชนทั่วประเทศที่ประสบปัญหาทางสังคม และปัญหาทางเศรษฐกิจที่ถูกเลิกจ้างและว่างงาน จำนวน 650 คน งบประมาณดำเนินการ 6.58 ล้านบาท (เป็นเงินทุนหมุนเวียน)

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมสนับสนุน ให้ประชาชนที่ขาดทุนทรัพย์ในการประกอบอาชีพให้กู้ยืมเงินไปเป็นทุนประกอบอาชีพ
2. เพื่อนำไปลงทุนขยายการประกอบอาชีพ
3. เพื่อนำไปชำระหนี้สินที่เกิดจากการลงทุนประกอบอาชีพ

### หลักเกณฑ์การกู้เงิน

1. กู้เงินได้รายละไม่เกิน 10,000 บาท ผ่อนชำระคืนภายในระยะเวลา 5 ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย แต่ต้องมีบุคคลค้ำประกัน
2. ผู้ค้ำประกันจะต้องเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลที่มีฐานะเชื่อถือได้ คือเป็นบุคคลมีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง
3. ผู้ประสงค์กู้เงินทุน ต้องยื่นกู้ได้ที่สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ที่ผู้กู้มีที่อยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้านเท่านั้น
4. ผู้กู้ต้องเป็นผู้ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม ไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพ มีความขยันขันแข็ง ระเบียบเรียบร้อย และแสดงให้เห็นว่าสามารถผ่อนชำระคืนได้

### การดำเนินงาน

1. ผู้ประสบความเดือดร้อน สามารถติดต่อขอกู้ยืมเงินได้ โดยส่วนกลางที่กรมประชาสงเคราะห์ และส่วนภูมิภาคได้ที่สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด
  2. กรมประชาสงเคราะห์และสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด พิจารณาตรวจสอบหลักฐานการกู้เงิน และสอบประวัติของผู้กู้เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและความเดือดร้อน รวมทั้งตรวจเยี่ยมบ้าน เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและพิจารณาให้กู้เงินตามความเหมาะสม
  3. เมื่ออนุมัติให้กู้ยืมเงินแล้ว นักสังคมสงเคราะห์จะมีการตรวจติดตามผลเป็นระยะๆ เพื่อให้คำปรึกษา และแก้ไขปัญหาอื่นๆที่ครอบครัวผู้กู้ประสบอยู่ เพื่อป้องกันปัญหาหนี้สูญ
- สำหรับที่มาของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการประกอบอาชีพนี้ กรมประชาสงเคราะห์ได้รับเงินจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในสมัย จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ในวงเงิน 4.7 ล้านบาท ต่อมากรมประชาสงเคราะห์ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2536 จำนวน 10 ล้านบาท เป็นปีแรก เพื่อจัดตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียนประชาเศรษฐกิจสงเคราะห์ โดยโอนเงินไปไว้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนกู้ยืมเงินประกอบอาชีพตามความเดือดร้อนต่อไป

สำหรับในปีงบประมาณ 2542 กรมประชาสงเคราะห์ ได้รับสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมจากรัฐบาล จำนวน 20 ล้านบาท ซึ่งคาดว่าจะสามารถช่วยเหลือประชาชนได้ไม่น้อยกว่า 2,000 ราย นอกจากนี้ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เสนอขอรับการสนับสนุนเงินงบกลาง เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนประชาเศรษฐกิจสงเคราะห์ (ทปศ. 3) เพิ่มเติมจำนวน 300 ล้านบาท ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบในหลักการจากนายกรัฐมนตรีแล้ว

### **จุดเด่นของโครงการ**

1. การให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ เป็นกิจกรรมที่มีคุณค่ามาก เพราะนอกจากจะให้บริการด้านกู้ยืมเงินแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำ และแก้ไขปัญหาอื่นๆ แก่ผู้รับบริการ และครอบครัวเผชิญอยู่ เนื่องจากมีขั้นตอนการติดตามผล ทั้งก่อนการพิจารณาให้กู้ และระหว่างการชำระคืน ซึ่งกิจกรรมนี้ได้ช่วยให้ผู้ประสบความสำเร็จมีอาชีพ มีรายได้ เลี้ยงตนเองและครอบครัว อย่างต่อเนื่องรวมทั้งสามารถลดความรุนแรงของปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นภายในครอบครัวได้ โดยใช้กระบวนการด้านสังคมสงเคราะห์

2. กิจกรรมนี้ได้กำหนดให้มีการติดตามผลภายหลังการได้รับการกู้ยืมเงิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

- ป้องกันการเกิดภาวะหนี้สูญ อันจะส่งผลให้เงินกองทุนประกอบอาชีพ ลดปริมาณไป เนื่องจากการติดตามผลนี้ สามารถรับทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการประกอบอาชีพ หรือปัญหาอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อถึงการไม่สามารถผ่อนชำระคืนได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสามารถร่วมแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา
- เป็นการให้ผู้ประสบความสำเร็จ ตระหนักว่า กรมประชาสงเคราะห์ ให้การดูแล ไม่ทอดทิ้ง โดยเฉพาะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ครอบครัวประสบอยู่ได้

3. การให้บริการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ เป็นกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ผู้ประสบความเดือดร้อน มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยเริ่มตั้งแต่ การคิดที่จะเลือกประกอบอาชีพอะไร ช่วยเหลือตนเอง โดยการทำมาหากิน มิให้รับการสงเคราะห์ให้เปล่า แต่เป็นการสงเคราะห์เพื่อการพึ่งตนเอง และสร้างความรับผิดชอบในการผ่อนชำระคืนเงิน ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจำนวนเงินที่กำหนดส่งแต่ละงวดจะพิจารณาตาม ความเหมาะสมที่สามารถรับผิดชอบผ่อนส่งได้

4. ดำเนินการได้ครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอ ทุกจังหวัดทั่วประเทศ เนื่องจากได้มีการโอนเงินทุนประกอบอาชีพดังกล่าว ไปยังสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด เพื่อพิจารณาให้กู้ได้โดยตรง ซึ่งบางพื้นที่ ที่มีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สามารถคัดเลือกผู้ประสบความเดือดร้อนในระดับชุมชน เข้ารับความช่วยเหลือดังกล่าวได้

### **ข้อสังเกต**

1. ในภาวะเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน เงินกู้ยืมประกอบอาชีพจำนวน 10,000 บาท ดังกล่าว อาจไม่สามารถตอบสนองในประเภทอาชีพได้อย่างกว้างขวางนัก

2. ขั้นตอนการพิจารณาให้กู้ยืมเงิน บางรายใช้เวลาจนถึง 2 เดือน ซึ่งไม่ทันต่อภาวะเร่งด่วนของปัญหาเศรษฐกิจ ที่ผู้ประสบความเดือดร้อนเผชิญอยู่

3. ระเบียบการกู้เงินทุนประกอบอาชีพ บางประการไม่เอื้อต่อผู้ประสบความเดือดร้อนทุกกลุ่ม เช่น

- ระเบียบการกู้เงิน กำหนดให้ผู้กู้เงิน จำเป็นต้องมีผู้ค้ำประกัน ที่เป็นข้าราชการ และลูกจ้างประจำของส่วนราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลที่มีฐานะเชื่อถือได้คือเป็นบุคคลที่มีอาชีพและรายได้มั่นคง ซึ่งผู้มาติดต่อขอกู้ มักประสบปัญหาในการหาผู้ประกันไม่ได้ตามที่ระเบียบกำหนด
- ผู้ที่ประสงค์กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ สามารถติดต่อขอความช่วยเหลือได้เฉพาะจังหวัดที่มีภูมิลำเนาอยู่เท่านั้น ดังนั้นกลุ่มประชาชนที่อพยพแรงงานเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร โดยมีทะเบียนบ้านอยู่ต่างจังหวัดจะไม่สามารถกู้ยืมเงินดังกล่าวได้

4. ขั้นตอนการติดตามผลเป็นกิจกรรมที่ดีมีประโยชน์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วและจำเป็นต้องมีการวางระบบการติดตามผลให้ชัดเจน สม่ำเสมอ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อรองรับกับจำนวนผู้กู้เงินที่ได้ให้ความช่วยเหลือในช่วงสภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กิจกรรมดังกล่าว เป็นการบรรเทาปัญหาการว่างงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เนื่องจากทำให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพเป็นกิจกรรมที่มีกระบวนการที่ให้ผู้ประสบความสำเร็จมีส่วนร่วมในการช่วยตนเอง โดยการประกอบอาชีพ และเป็นการช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไขมิใช่การสงเคราะห์แบบให้เปล่า และทำให้เกิดความรับผิดชอบในการส่งเงินคืน เพื่อรวบรวมเป็นเงินทุนหมุนเวียน ต่อไป

### 1.2 โครงการช่วยกันเมื่อยามยาก

เป็นกิจกรรมที่เน้นการรณรงค์เชิญชวน และขอความร่วมมือผู้ประกอบการร้านค้ามาจำหน่ายอาหาร หรือสินค้าราคาประหยัดให้แก่ประชาชนทั่วไป

เป้าหมายดำเนินการ ครอบคลุมประชาชน 900,000 คน ทั่วประเทศ  
งบประมาณดำเนินการ 0.54 ล้านบาท

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนในชาติมีความเห็นอกเห็นใจกัน และให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการร้านอาหาร ผลิตและจำหน่ายอาหารที่มีคุณภาพและราคาถูก ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย หรือให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ว่างงานรับไปจำหน่ายในราคาขอมเยา ให้ประชาชนได้บริโภคทั่วถึงยิ่งขึ้น

2. เพื่อสร้างงานให้แก่ประชาชนผู้ว่างงาน หรือถูกเลิกจ้าง

3. เพื่อสร้างแนวความคิด จิตสำนึกให้เกิดความรักสามัคคีช่วยเหลือกันในยามยาก

#### การดำเนินงาน

1. ประชาสัมพันธ์โครงการเพื่อเชิญชวนผู้ประกอบการร้านอาหาร ให้เข้าร่วมโครงการ โดยเน้นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและว่างงาน

2. ให้สื่อมวลชนประชาสัมพันธ์ยกย่องผู้ประกอบการ ที่เข้าร่วมโครงการเพื่อเป็นการรณรงค์ ขยายผลให้เกิดความร่วมมือจากผู้ประกอบการร้านค้าอื่นๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3. จัดให้มีเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ มอบให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการ ไปติดประจำไว้ที่ร้านค้า หรือจุดจำหน่ายอาหารราคาถูก ให้ประชาชนได้รับทราบ

การดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เน้นให้สังคมให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามเศรษฐกิจถดถอย โดยรณรงค์ให้ผู้ประกอบร้านอาหารจำหน่ายสินค้าราคาถูก มีคุณภาพ ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้บริโภค ซึ่งประโยชน์ของกิจกรรมจะเอื้อทั้งสองกลุ่มประชาชน กล่าวคือ ผู้ประกอบการร้านอาหารจะมีสภาพคล่องทางธุรกิจยิ่งขึ้น และผู้มีรายได้น้อย มีอาหารดี ราคาถูกรับประทาน โดยหน่วยงานภาครัฐเป็นเพียงผู้ประสานงานให้ทั้งสองกลุ่ม เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากกิจกรรมนี้ใช้งบประมาณน้อย โดยใช้ในการประชาสัมพันธ์โครงการ เชิญชวนให้มีผู้เข้าร่วมโครงการเพิ่มมากขึ้น และการประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีรายได้น้อยทราบแหล่งขายอาหารราคาถูก

### จุดเด่นของโครงการ

1. **โครงการช่วยกันเมื่อยามยาก** เป็นโครงการที่งบประมาณดำเนินการต่ำ เป็นกิจกรรมที่เน้นจุดขาย ในเรื่องเชิญร้านค้าจำหน่ายอาหารราคาประหยัด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและเห็นผลในช่วงนั้น เนื่องจากอาหารเป็นสิ่งจำเป็นในการบริโภคประจำวัน และยิ่งเป็นการจำหน่ายอาหารราคาประหยัดที่ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมราคา รวมทั้งยังมีสัญลักษณ์ระบุเป็นตราประทับประกันทั้งด้านราคา และคุณภาพ ที่จะทำให้เรียกความสนใจจากประชาชนผู้บริโภคได้มากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นการสร้างภาพลักษณ์ (Image) ให้แก่หน่วยงานภาครัฐได้ดีในช่วงระยะเวลาอันสั้น

2. **กิจกรรมจำหน่ายอาหารของโครงการฯ ภายใต้การสนับสนุนโดยหน่วยงานภาครัฐ** จะเป็นการสร้างกระแสปลุกจิตสำนึกให้แก่ทั้งผู้จำหน่ายและผู้บริโภค ในการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน บนพื้นฐานความคิดที่จะไม่เอาัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน แต่กลับมีความเห็นอกเห็นใจกัน ในภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังตกต่ำจนถึงขีดสุดในขณะนี้ โดยมีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสร้างกระแส สร้างภาพ และเชื่อมโยงเพื่อให้เกิดแนวร่วมในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้นในสังคม ทั้งๆที่พฤติกรรมการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ของผู้คนในสังคมปัจจุบันกำลังหดหายไปทุกขณะ

### ข้อสังเกต

1. จะเห็นว่าลักษณะการดำเนินโครงการ มิได้เน้นแนวคิดการพัฒนา กล่าวคือ ไม่มีกิจกรรมที่ส่งเสริมการเรียนรู้ หรือการพึ่งตนเองเป็นเพียงแต่การกระตุ้นสำนึกคนไทย ให้มีความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน โดยมีการยกย่องและมอบโล่ให้แก่ผู้ประกอบการร้านอาหารที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งโครงการลักษณะนี้จะได้รับความร่วมมือ ในระยะแรกๆจากผู้ประกอบการร้านอาหารเท่านั้น เพราะในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับคนทุกกลุ่มในสังคม ขณะเดียวกันผู้ประกอบการซึ่งเป็นร้านค้าย่อยๆ อาจไม่มีกำลังในการตอบสนองเจตนารมณ์ของโครงการได้ตลอดไป

2. แม้ว่าในทางปฏิบัติได้มีการประสานงานไปยังทุกจังหวัด โดยกำหนดให้ทุกอำเภอต้องมีร้านค้าตามโครงการดังกล่าว อย่างน้อย 1 ร้าน ในขณะที่ส่วนกลางกรมประชาสัมพันธ์ โครงการนี้ไม่ได้ขยายผลไปมากนัก สำหรับการที่ร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการจะขายอาหารราคาถูกและคุณภาพดี ได้ผลมาน้อยเพียงใดนั้นจำเป็นต้องมีกระบวนการในการติดตามตามผล และการประเมินความคิดเห็น และความรู้สึกของประชาชนผู้บริโภคต่อโครงการด้วย

3. การจัดกิจกรรมจำหน่ายอาหารราคาถูกนี้ จำเป็นต้องฟังฟังการประชาสัมพันธ์โครงการอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ เพื่อกระตุ้นเตือนทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภคให้เข้าร่วมโครงการ และอุดหนุนร้านค้าของผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน การประชาสัมพันธ์จะช่วยให้ขยายกลุ่มผู้บริโภคให้เพิ่มมากขึ้นได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย

4. การวัดผลความสำเร็จของโครงการ กระทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากไม่สามารถกำหนดจำนวนร้านที่มาร่วมโครงการได้อย่างแน่นอน สม่ำเสมอ ซึ่งความร่วมมืออย่างสม่ำเสมอจากผู้ประกอบการ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการดำเนินโครงการ เนื่องจากประชาชนผู้บริโภคนิยมมีความพึงพอใจกับการมีจำนวนร้านค้าที่หลากหลายสำหรับการเลือกบริโภค

### 1.3 กิจกรรมสนับสนุนเงินทุนรวมกลุ่มสร้างรายได้หรืออาชีพให้แก่ผู้ถูกเลิกจ้าง ว่างาน

งบประมาณดำเนินการ 60.2 ล้านบาท

กลุ่มเป้าหมาย เป็นผู้ถูกเลิกจ้างและว่างงาน และผู้มีรายได้น้อย จำนวน 15,050

คน

- ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 1,300 ราย ในพื้นที่เป้าหมาย สำนักงานประชาสงเคราะห์ชุมชนเขต และชุมชนแออัดขนาดใหญ่ของ กรุงเทพมหานคร
- ในพื้นที่ทั่วประเทศ (ต่างจังหวัด) จำนวน 13,750 ราย

### **วัตถุประสงค์**

1. เพื่อส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่ผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้ประสบปัญหาเศรษฐกิจ
2. เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ให้ได้ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค และอาหารในราคาถูก และมีคุณภาพ
3. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ และเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อสถาบันครอบครัว

### **วิธีการดำเนินงาน**

1. จัดตั้งกลุ่มจากผู้ถูกเลิกจ้าง ผู้ว่างงานและผู้ถูกผลกระทบทางเศรษฐกิจ
2. กำหนดกิจกรรมประกอบอาชีพของแต่ละกลุ่มจากความต้องการของกลุ่ม
3. สนับสนุนทุนประกอบอาชีพ รายละ 2,000 บาท ไม่เกิน 2 ครั้ง
4. ดำเนินกิจกรรมประกอบอาชีพตามที่กำหนด
5. เสริมความรู้ด้านการจัดการและการตลาด
6. ติดตามและประเมินผล (ทุก 4 เดือน)

แนวคิดหลักในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เป็นการช่วยเหลือครอบครัวผู้มีรายได้น้อยให้สามารถพึ่งตนเองได้ ในรูปของการรวมกลุ่ม โดยเน้นทั้งการสงเคราะห์และการพัฒนาควบคู่กันไป กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมสนับสนุนเงินทุนรวมกลุ่มสร้างรายได้และอาชีพ เน้นให้ผู้ประสบความเดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจ รวมกลุ่มไม่เกิน 10 คน เพื่อใช้กระบวนการกลุ่มในการเรียนรู้และพัฒนาคน และมีความต้องการร่วมกันในการรวมกลุ่มประกอบอาชีพ กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้สนับสนุนเงินทุน รายละไม่เกิน 2,000 บาท และช่วยไม่เกิน 2 ครั้ง โดยมีสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด และสำนักงานประชาสงเคราะห์ชุมชนเขตเป็นผู้พิจารณาให้กู้เงิน และจัดกิจกรรม ให้ความรู้ด้านต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพตามความเหมาะสมของแต่ละกลุ่มต่อไป

ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการกลุ่ม และการมีส่วนร่วม อาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งกลุ่มโดยความต้องการของกลุ่มเอง เป็นเป้าหมายสำคัญของโครงการพัฒนา เนื่องจากกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งปัญหาและความต้องการของสมาชิกกลุ่มได้ และสามารถกระทำการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการนั้นๆได้

### **จุดเด่นของโครงการ**

1. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อนได้อย่างทั่วถึง ทั้งประเทศ โดยเฉพาะครอบครัวกลุ่มถึงชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร
2. แนวคิดของการดำเนินโครงการ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่เน้นการพัฒนาคน ซึ่งโครงการนี้เป็นการให้เงินทุนที่เป็นรูปกลุ่ม โดยใช้กระบวนการกลุ่ม และการมีส่วนร่วมของผู้ประสบปัญหา ในการตัดสินใจว่าจะอะไรคือปัญหา และจะแก้ไขได้อย่างไร โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้สนับสนุน ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาคน ให้มีศักยภาพนำไปสู่การมีอาชีพ มีรายได้ เลี้ยงตนเองและครอบครัวที่มั่นคง
3. การพิจารณาการให้ความช่วยเหลือกลุ่มประกอบอาชีพ จะแตกต่างกันไปตามพื้นฐานความต้องการของแต่ละกลุ่ม (Start Where they are) เช่น หากกลุ่มที่รวมตัวกันเพื่อประกอบอาชีพ ขาดความรู้ด้านทักษะ เทคนิคต่าง ๆ เจ้าหน้าที่จะจัดอบรมให้ความรู้ดังกล่าว หรือหากต้องการได้รับการสนับสนุนทุนเพิ่มขึ้นจากที่กรมประชาสงเคราะห์จัดสรรให้ตามระเบียบการสงเคราะห์แล้ว จะประสานขอทุนจากองค์กร อื่น ๆ เป็นต้น
4. มีการติดตามผลที่ต่อเนื่องทุก 4 เดือน ทำให้สามารถตรวจสอบความคืบหน้าของกลุ่มได้ และสามารถช่วยแนะนำป้องกัน/แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

### **ข้อสังเกตการดำเนินงาน**

1. แม้ว่าจะเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นการสงเคราะห์ควบคู่ไปกับการพัฒนา แต่อาจมีบางกลุ่มที่ไม่สามารถใช้กระบวนการกลุ่ม ในการพัฒนาคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้ประชาชนมีความรู้สึกต่อการรับมากกว่าการให้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่สงเคราะห์เงินทุนแบบให้เปล่า ไม่มีเงื่อนไขในการสงคืนเงิน
2. เมื่อเงินดังกล่าวเป็นการให้การสงเคราะห์แบบให้เปล่า ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายงบประมาณแบบหมดไปเป็นจำนวนเงินถึง 60.2 ล้านบาท หากกิจกรรมนั้นไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างแท้จริงแล้ว ย่อมส่งผลให้เป็นการสงเคราะห์แบบสูญเปล่า

12.05.6
เลขเรียกหนังสือ 3443 บ. 2541 ก. 1
เลขทะเบียน..... 400
วันที่..... 22 ส.ค. 2543

## 2. มาตรการจ้างงานในชนบท ประกอบด้วยกิจกรรม 3 กิจกรรม ได้แก่

### 2.1 โครงการจ้างงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชน

โครงการจ้างงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชน เป็นมาตรการหนึ่งตามมาตรการจ้างงานในชนบท ที่กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบดำเนินการ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้ว่างงาน ในอันที่จะช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานในชนบท ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของครอบครัวผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้ว่างงาน โดยเฉพาะในครอบครัวที่มีฐานะยากจน

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้ว่างงานมีรายได้ในท้องถิ่นของตนในรูปแบบการจ้างงาน เพื่อบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจ
2. เพื่อส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันครอบครัวในชนบท โดยเฉพาะครอบครัวที่ยากจนและได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในปัจจุบัน
3. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้เข้าร่วมในชุมชน ได้แก่ การพัฒนาที่อยู่อาศัย สาธารณสมบัติ สิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำอื่นๆ ตลอดจนให้ผู้ร่วมโครงการตระหนักในคุณค่าของตนเองที่สามารถใช้แรงงานทำประโยชน์ต่อส่วนรวม

โดยจะดำเนินการจ้างแรงงานผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้ว่างงานในพื้นที่ชนบททั่วประเทศ จำนวนประมาณ 7,800 ครอบครัว

#### การดำเนินงาน

กรมประชาสงเคราะห์ จะแจ้งวงเงินงบประมาณสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ฯ ภายใต้โครงการจ้างงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้จังหวัดได้ทราบ เพื่อให้จังหวัดกำหนดพื้นที่ดำเนินการ โดยเน้นในพื้นที่ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยให้มีการดำเนินการดังนี้

คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สํารวจผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงานแล้ว กำหนดกิจกรรมการจ้างงานให้เหมาะสมกับสภาพผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงาน แล้วเสนอความเห็นชอบผ่านคณะกรรมการระดับอำเภอ และส่งโครงการให้คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ

**กิจกรรมภายใต้โครงการ** ประกอบไปด้วยกิจกรรมสาธารณประโยชน์ดังต่อไปนี้

**กิจกรรมภายใต้โครงการ** ประกอบไปด้วยกิจกรรมสาธารณประโยชน์ดังต่อไปนี้

- 1) ขุดบ่อและพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก
  - 2) เพาะกล้าไม้และอนุบาลกล้าไม้ เพื่อเตรียมปลูกป่าในพื้นที่สาธารณะของหมู่บ้าน หรือเพื่อแจกจ่ายให้แก่ประชาชน
  - 3) ปรับปรุงซ่อมแซมสาธารณสมบัติในหมู่บ้าน ได้แก่ รั้ว และประตูทุกชนิด ไหล่ถนน ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ท่อระบายน้ำ สะพานไม้ ใต้เท้าอิฐ ที่ทำการศูนย์สงเคราะห์ราษฎร ประจำหมู่บ้าน สภาดำบล หรือที่ทำการขององค์กรประชาชนต่างๆ ศาลาพักผ่อน ศาลาริมทาง ศาลาที่พักโดยสาร โบสถ์วิหาร ศาลาการเปรียญ กุฏิ เมรุ เต้า เผาศพ มัสยิด สนามเด็กเล่น สนามกีฬาทุกประเภท บริเวณวัด หรือโรงเรียน คอกสัตว์รวม บันไดลงสระ ตลาด และอื่นๆ ที่เป็นสาธารณสมบัติ
  - 4) ปรับปรุงปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของผู้ยากจน และผู้ด้อยโอกาส
  - 5) ทำโอ่ง ถังเก็บน้ำฝน ถังเก็บขยะ ส้วม
  - 6) จัดหีบห่อหรือขนส่งสิ่งของ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย หรือภัยธรรมชาติ
  - 7) ช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการไปฝึกอาชีพ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางช่างฝีมือ กึ่งฝีมือหรือใช้ทักษะทางช่าง
  - 8) พัฒนาสภาพแวดล้อมของหมู่บ้าน
  - 9) เพื่อกิจการสาธารณประโยชน์อื่นๆ
- คณะกรรมการระดับจังหวัด มีหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลโครงการและรายงานผลกรมประชาสงเคราะห์

#### **งบประมาณค่าเป็นโครงการ**

งบประมาณเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง จำนวน 47 ล้านบาท

#### **ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ**

1. ผู้ถูกเลิกจ้างและว่างงานซึ่งยากจนจะมีรายได้ในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง อันนำมาซึ่งความมั่นคง และคุณภาพชีวิตของครอบครัว
2. ผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงาน เห็นคุณค่าและศักยภาพของตนในการแก้ไขปัญหาตนเองและทำประโยชน์ในสังคมนวม

3. สถาบันครอบครัวและชุมชน มีความอบอุ่นและเข้มแข็งขึ้น
3. สนับสนุนนโยบายรัฐในการบรรเทาปัญหาการว่างงาน

### จุดเด่นของโครงการ

#### 1. ส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่น

ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ที่ได้ทำให้มีผู้ว่างงานจำนวนมาก ต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเองในท้องถิ่นชนบท โครงการจ้างงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และชุมชน ที่เป็นกิจกรรมส่งเสริมการจ้างงานในท้องถิ่น โดยกิจกรรมดังกล่าวจะมุ่งเน้นการให้ความดูแล และการพัฒนาสิ่งสาธารณประโยชน์ภายในชุมชน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ระยะยาวอย่างต่อเนื่องต่อประชาชนในชุมชนนั้นๆ ตัวอย่าง เช่น การส่งเสริมให้มีการขุดสระน้ำ หรือแหล่งน้ำขนาดเล็กสาธารณประโยชน์ภายในหมู่บ้าน ก็จะช่วยทำให้ประชาชนสามารถมีแหล่งเก็บกักน้ำไว้ใช้สำหรับการอุปโภคบริโภค ในยามจำเป็นหรือในฤดูแล้ง อีกทั้งยังจะเป็นประโยชน์ต่อกิจกรรมในภาคการเกษตรอันเป็นอาชีพหลักของประชาชนในชนบทที่จำเป็นอย่างยิ่ง จะต้องอาศัยแหล่งน้ำเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างและเพิ่มผลผลิตในแต่ละปีอีกด้วย

#### 2. กิจกรรมของโครงการจะก่อให้เกิดรายได้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

กล่าวได้ว่าเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของภาครัฐ ที่จะต้องหยิบยื่นให้ความดูแลช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนและด้อยโอกาส ยิ่งในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่ประชาชนจำนวนมากต้องออกจากงาน หรือถูกเลิกจ้าง รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนเหล่านี้ทั้งในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า หรือการกำหนดกิจกรรมขึ้นมาเพื่อให้เกิดการจ้างงานโดยมีค่าจ้างเป็นรายได้ตอบแทน

ในทำนองเดียวกันกิจกรรมภายใต้การจ้างงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชน ก็ก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการสร้างรายได้แก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อใช้จ่ายสำหรับการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย โดยจะก่อให้เกิดการดูแลและพัฒนาด้านทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนไปในเวลาเดียวกันด้วย เช่น แหล่งน้ำ ป่าไม้ วัฒนาอาหารม ตลอดจนสาธารณูปโภค และสาธารณสมบัติต่าง ๆ ขณะเดียวกันประชาชนเองก็ได้รับการพัฒนาทักษะด้านการเรียนรู้การทำงานร่วมกัน การตระหนักในคุณค่าของตนเองที่จะทำประโยชน์แก่ส่วนรวม และสามารถใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวของตนท่ามกลางสิ่งแวดล้อมและผู้คนในชุมชนของตนเองได้

รูปแบบและกิจกรรมการดำเนินงานโครงการนี้ นับว่าเป็นกิจกรรมเฉพาะหน้าที่สามารถให้การช่วยเหลือผู้ว่างงานได้โดยตรง ให้มีอาชีพ มีรายได้ อาศัยอยู่ในชนบทได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตามแนวคิดของการมีส่วนร่วม

### 3. ช่วยลดหรือชะลอปัญหาการอพยพแรงงาน

คงจะเป็นข้อเท็จจริงทางสังคมที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เมื่อมีคนงานจำนวนมากถูกปลดออกจากงาน หรือว่างงานลง คนกลุ่มนี้ย่อมจะต้องพยายามดิ้นรนหาทางออกใหม่ทุกวิถีทาง ทั้งการชวนชวายหาแหล่งงานใหม่ หรือการอพยพไปยังพื้นที่ ๆ ยังพบว่ามีความว่างเหลืออยู่ หรือแม้กระทั่งความพยายามที่จะเดินทางออกไปยังต่างประเทศ เพื่อหางานทำ ปรัชญาการดิ้นรนของความดิ้นรนเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดช่องว่างภายในครอบครัว ชุมชนและสังคมของตนเอง กล่าวคือ การจำต้องออกจากครอบครัวย่อมก่อให้เกิดปัญหา ผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์ในครอบครัว การจำต้องออกจากชุมชน ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของประชากรในชุมชนที่จะเหลือแต่คนชรา กับเด็ก แต่ขาดกลุ่มประชากรวัยแรงงาน ขณะเดียวกันกับการพยายามดิ้นรนไปทำงานในต่างประเทศ จะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความเอารัดเอาเปรียบ และการถูกกดขี่จากนายหน้าจัดหางาน เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นรูปธรรมของปัญหาลูกโซ่ ที่จะเกาะเกี่ยวกันมาจากปัญหาการอพยพแรงงานทั้งสิ้น ดังนั้นเมื่อได้มีการจัดการจ้างงานเกิดขึ้นในพื้นที่ชนบท จึงเป็นทางเลือกหนึ่ง ที่สามารถช่วยลดปัญหาการอพยพแรงงานได้

### 4. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในการทำงานร่วมกัน

กิจกรรมการจ้างงานในชนบทภายใต้โครงการจ้างงานเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตนี้ นอกจากจะเป็นการสร้างงาน และรายได้ให้แก่ประชาชนกลุ่มผู้ว่างงาน หรือถูกเลิกจ้างในชนบทแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน ในการเรียนรู้ที่จะทำงานร่วมกัน (people participation) เพื่อการสร้าง หรือการธำรงรักษาไว้ซึ่งสาธารณสมบัติของตนเองภายในชุมชน อันจะก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและความรู้สึกหวงแหน ที่จะดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดีคู่กับชุมชน หรือหมู่บ้านของตนให้ยาวนานที่สุด กิจกรรมต่าง ๆ อาทิ การดูแลรักษาถนนหนทาง ป่าไม้ วัด โรงเรียน ศูนย์บริการ ตลอดจนแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ เหล่านี้ นอกจากจะก่อให้เกิดความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอยู่ในสภาพที่ดีไม่ชำรุดโทรม แล้วยังส่งผลให้บรรดาชาวบ้านเกิดความภาคภูมิใจในผลงานที่ได้มีการร่วมกันดูแลปรับปรุง ทำนุบำรุงสมบัติของชุมชนดังกล่าวนี้ให้อยู่ในสภาพที่ดี และเป็นที่เชิดหน้าชูตาของชุมชนหรือหมู่บ้านนั้นๆ

### ข้อสังเกตการดำเนินงาน

1. แนวทางการดำเนินงานของโครงการจ้างงานเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อวัฒนธรรมชุมชน โดยเฉพาะในเรื่องของการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน มาเป็นการว่าจ้าง โดยมีระบบเงินตราเป็นค่าตอบแทน

การส่งเสริมการจ้างงานเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทนี้ มีประเด็นที่น่าพิจารณาในเรื่องของค่าจ้าง ค่าตอบแทนสำหรับการจ้างงาน เนื่องจากการส่งเสริมให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง บนเงื่อนไขของการมีค่าตอบแทนหรือค่าจ้างให้ นั่น อาจจะไม่ใช่เป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หรืออาจทำให้กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ชะงักงัน หรือหยุดชะงักลงเมื่องบประมาณค่าตอบแทน หรือค่าจ้างหมดสิ้นไป ซึ่งกรณีนี้ หากว่ากิจกรรมใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากแรงจูงใจ (motivation) ที่มีเงินตราเป็นตัวกำหนด ย่อมจะขาดความยั่งยืนของกิจกรรม เมื่อแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินหมดลงไป เช่นเดียวกันจากประสบการณ์การดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทของหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงเกษตร ได้มีการพบอยู่เสมอว่า เมื่อโครงการถอนตัวออกมากายหลังจากงบประมาณหมดลงแล้ว ก็เป็นการยากที่โครงการต่าง ๆ จะดำรงอยู่ เว้นแต่ในบางชุมชน หรือในบางหมู่บ้าน ที่มีความร่วมมือร่วมใจกันอย่างพร้อมเพรียง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่รับผิดชอบกิจกรรมนี้ ควรสร้างจิตสำนึกและให้ประชาชนตระหนักในคุณค่าของงาน ควบคู่ไปกับการสร้างงานในชุมชนนั้น ๆ

2. กิจกรรมการจ้างงานที่เกิดขึ้นจากนโยบายเร่งด่วนของภาครัฐ เพื่อที่จะลดปัญหา ผลกระทบจากภาวะการว่างงาน จะเป็นเพียงกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราวของพื้นที่เท่านั้น

แม้ว่ากิจกรรมการจ้างงานดังกล่าวนี้ จะสามารถก่อให้เกิดรายได้แก่ประชาชนในชุมชน เพื่อทดแทนรายได้ที่ขาดสูญเสียหรือหายไป จากปัญหาผลกระทบอันเนื่องมาจากการว่างงาน หรือถูกเลิกจ้างนั้น แต่รูปแบบของการจ้างงานดังกล่าวนี้ จะไม่สามารถแก้ปัญหาในระยะยาวให้แก่ประชาชนในชุมชนได้ เนื่องจากงานที่เกิดขึ้นเป็นเพียงงานเฉพาะกิจ หรือเฉพาะหน้าในชุมชน ที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และให้มีค่าตอบแทนเป็นเครื่องแลกเปลี่ยน แทนการให้ความช่วยเหลือแบบหยิบยื่นให้เปล่าแบบการให้ฟรีเท่านั้น ดังนั้นการจ้างงานดังกล่าวซึ่งจะเป็นแค่เพียง "การสร้างงาน" ให้กับบทบาทของภาครัฐแต่เพียงชั่วคราวเท่านั้น

หากจะพิจารณาการแก้ไขปัญหการว่างงานอย่างจริงจัง ต่อเนื่องและแก้ปัญหาในระยะยาวได้นั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของแต่ละชุมชน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และข้อมูลพื้นฐานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาพทางภูมิศาสตร์ สิ่ง

แวดล้อม และทรัพยากรต่างๆในชุมชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำโครงการ และกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชนนั้นๆต่อไป

## 2.2 การฝึกอาชีพสตรี ตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีในชนบทเป็นโครงการที่ให้การฝึกอาชีพแก่สตรีในพื้นที่ชนบท ตามจังหวัดต่างๆ โดยมีรูปแบบการดำเนินงานที่เข้าไปให้การฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นหลักสูตรต่างๆ ถึงในพื้นที่ระดับหมู่บ้าน โดยเน้นหนักในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการต่อเนื่องที่ได้มีการดำเนินงานมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2536 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในระยะแรกเริ่มโครงการที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีและโสเภณีเด็ก โดยมีพื้นที่เป้าหมายในจังหวัดทางภาคเหนือตอนบน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการค้าประเวณีรุนแรง เป็นพื้นที่ดำเนินการในระยะแรกเริ่มโครงการซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการขยายพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายออกไปยังจังหวัดอื่นๆ ทั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ โดยในปัจจุบันครอบคลุมพื้นที่ 33 จังหวัดทั่วประเทศ

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท นอกจากจะมีวัตถุประสงค์หลักในระยะแรกที่เน้นเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี และโสเภณีเด็กแล้ว ได้ขยายวัตถุประสงค์เพิ่มเติมดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้สตรีที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม และสตรีกลุ่มเสี่ยง ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา และสังคม รวมทั้งสตรีกลุ่มผู้ว่างงาน หรือถูกเลิกจ้าง
2. เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนสตรีและครอบครัว มีค่านิยมในการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพที่ถูกต้องเหมาะสม
3. เพื่อให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคมแก่สตรี ที่เข้ารับการอบรมและครอบครัว อันเป็นการช่วยสร้างโอกาสในการมีงานทำ มีรายได้ และสามารถปรับตัวอยู่กับครอบครัวในภูมิลำเนาเดิมได้ โดยไม่ไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม

**กลุ่มเป้าหมาย** จำนวน 2,500 คน ประกอบด้วย

1. สตรีที่เดินทางออกจากหมู่บ้านโดยไปประกอบอาชีพ และเดินทางกลับภูมิลำเนา
2. สตรีที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้ว แต่ไม่มีโอกาสศึกษาต่อ เนื่องจากยากจน ไม่มีรายได้ มีหนี้สิน และมีภาระต้องเลี้ยงดูครอบครัว
4. สตรีว่างงาน อันเนื่องมาจากนอกภาคเกษตรกรรม หรือสตรีที่ถูกเลิกจ้างงาน ภูมิลำเนา

## การดำเนินงาน

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการฝึกอบรมอาชีพพระยะสั้น หลักสูตร 4 เดือน(88 วัน) โดยจัดการฝึกอาชีพให้แก่สตรีทั้งหลักสูตรหลัก และหลักสูตรรอง ประกอบด้วย ตัดเย็บเสื้อผ้า ทำผ้าหม่นวม การทอผ้าพื้นเมือง การทำเซรามิค การประดิษฐ์ดอกไม้ การปักจักรอุตสาหกรรม การทอผ้าหม่นไหมพรม การผลิตของใช้จากหนังสัตว์ การเย็บหมอนชนิด การแปรรูปถนอมอาหาร-โภชนาการ หัตถกรรม-จักสาน การปลูกดอกไม้เมืองหนาว การเพาะเห็ด และการทำอิฐบล็อก สตรีทุกคนที่เข้ารับการฝึกอบรมจะได้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งหลักสูตรหลัก และหลักสูตรรอง

นอกจากนี้ในระหว่างการฝึกอบรม ผู้เข้ารับการอบรมจะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อเป็นค่ายังชีพ ทดแทนรายได้ที่ขาดไประหว่างการฝึกอบรมวิชาชีพ วันละ 50 บาท และได้รับวัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการฝึกอบรม ตลอดระยะเวลาของการฝึกอบรม

เมื่อสำเร็จการฝึกอบรมอาชีพแล้ว จะให้การสนับสนุนผู้ที่เข้ารับการอบรม ในเรื่องของการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพในภูมิลำเนาของตน โดยจะได้รับเบี้ยเลี้ยงสำหรับการรวมกลุ่มเพื่อการผลิตวันละ 50 บาท ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 180 วัน เพื่อเป็นการสนับสนุนเสริมสร้างกำลังใจ และเพิ่มพูนรายได้ในระยะแรกของการประกอบอาชีพที่ยังมีรายได้ไม่มากนัก

สำหรับผู้สำเร็จการอบรมที่ประสงค์จะออกไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือประกอบอาชีพอิสระ จะได้อำนาจการดำเนินงาน

- จัดตลาดแรงงานจากหน่วยงานของรัฐบาล เช่น เสื้อผ้า ผ้าหม่นวม ผ้าหม่นไหมพรม ที่หน่วยงานต่างๆ ต้องแจกจ่ายประชาชน ให้ส่งซื้อส่งจ้างจากกลุ่มผู้ที่สำเร็จการอบรมแล้ว เพื่อจะได้มีอาชีพและรายได้อยู่ในภูมิลำเนาเดิม

- จัดหางานให้ทำในพื้นที่จังหวัดนั้นๆ หรือใกล้เคียง โดยประสานงานกับแรงงานจังหวัดและภาคเอกชน เช่น การเข้าโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

- จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ ในการประกอบอาชีพอิสระให้ เช่น จักรเย็บผ้า เครื่องมือตัดผม เสริมสวย เป็นต้น

- ให้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพเพื่อจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ หรือลงทุนประกอบอาชีพ โดยผ่อนชำระ ระยะเวลา และไม่เสียดอกเบี้ย ประกอบด้วยเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพสตรี และเงินทุนประชาเศรษฐกิจสงเคราะห์ (ทปค.2 และทปค.3)

**งบประมาณ** โครงการจะใช้งบประมาณในปีพ.ศ.2541 จำนวน 59.65 ล้านบาท

### จุดเด่นของโครงการ

1. แนวคิดหลักอันเป็นที่มาของโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทนี้ ก็เพื่อเป็นการสร้างทักษะทางด้านอาชีพ และงานฝีมือให้แก่สตรี และเยาวชนสตรีที่จัดว่าเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการเดินทางออกจากพื้นที่ในชนบท เพื่อการไปประกอบอาชีพโสเภณี โดยพื้นที่ๆพบว่ามีปัญหาได้แก่ จังหวัดทางภาคเหนือตอนบน เช่น จังหวัดพะเยา และเชียงราย เป็นต้น ดังนั้นการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกัน เพื่อการประกอบอาชีพในท้องถิ่นของตนภายหลังจากที่สำเร็จการฝึกอบรมแล้ว หรือการจัดหางานให้ทำในระบบโรงงาน ตลอดจนการออกไปประกอบอาชีพอิสระนั้น นับเป็นความครบวงจรของการฝึกอาชีพ ที่ได้มีการคำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ

#### - นโยบาย

แม้ว่าความเป็นมาแต่เดิมของโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จะเน้นความสำคัญในเรื่องของการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี แต่ต่อมาก็ได้ขยายกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมถึงกลุ่มสตรีผู้ว่างงาน หรือถูกเลิกจ้างด้วย โดยจะเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มสตรีเป้าหมายเหล่านี้ได้เรียนรู้ และพัฒนาทักษะทางการประกอบอาชีพ และเมื่อสำเร็จการฝึกอบรมแล้วก็จะดำเนินการจัดหางานให้ทำ อันจะเป็นกลยุทธหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาวะการว่างงานในปัจจุบัน

#### - การประสานงานกับองค์กรธุรกิจ องค์กรชุมชนและทรัพยากรในชุมชน

ในการดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทนี้ ได้มีการประสานงานกับองค์กรธุรกิจ และองค์กรชุมชน และทรัพยากรต่างๆในชุมชน ให้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการ ตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ การประสานกับภาคธุรกิจเอกชนในการสนับสนุนด้านการตลาด วิทยากร และเทคนิคต่างๆ และการประสานกับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนองค์กรประชาชน หรือสถาบันต่างๆ ในชุมชน และในปัจจุบันที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้น เพื่อให้เป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล มีหน้าที่หลักในด้านการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการพัฒนาตำบล ซึ่งก็ได้มีการประสานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้การส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานฝึกอาชีพสตรีตามโครงการดังกล่าวต่อไป

2. การดำเนินการฝึกอาชีพแก่สตรีในชนบทด้วยการเข้าไปให้การฝึกอาชีพถึงในระดับพื้นที่ตำบล หรือหมู่บ้าน ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ นั้น จัดได้ว่าเป็นการดำเนินงานด้วย “มาตรการเชิงรุก” ของหน่วยงานภาครัฐ ที่ได้มีการ “รุก” เข้าถึงทั้งพื้นที่ และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ในเรื่องของการเดินทางเข้ารับการฝึกอาชีพ เนื่องจากการฝึกอาชีพจะใช้สถานที่ หรือสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นเป็นศูนย์รวมสำหรับการจัดตั้งหน่วยฝึกอาชีพ เช่นศาลาเอนกประสงค์ในหมู่บ้าน ศาลาประชาคมของอำเภอ ตำบล ฯลฯ โดยจะเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณและลดค่าใช้จ่าย ในเรื่องของอาคารฝึกอาชีพลง และทำให้กลุ่มผู้รับการฝึกอาชีพได้ใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวของตน และสิ่งแวดล้อมเดิมของตนโดยไม่ต้องมีการปรับตัวใหม่

นอกจากนี้โครงการฝึกอาชีพสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ยังจะก่อให้เกิดผลดี ในแง่ของการตรึงประชชนวัยแรงงานให้อยู่ติดพื้นที่ หรือภูมิลำเนาของตน โดยไม่ต้องอพยพไปหางานทำยังถิ่นอื่น ขณะเดียวกันก็จะเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ที่ตกงาน หรือถูกเลิกจ้าง ที่ได้เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตนได้มีทางเลือกใหม่ ในการฝึกทักษะด้านอาชีพ เพื่อรอการกลับคืนสู่ตลาดแรงงานใหม่อีกครั้งหนึ่งในเวลาถัดไป

นอกจากนี้การกำหนดพื้นที่ดำเนินการที่เน้นหนักไปในภูมิภาค กล่าวคือ ในชนบททางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ นับว่าเป็นการกระจายโอกาสด้านการมีงานทำ ให้แก่ผู้ที่อยู่ใน ชนบทห่างไกล โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่กำลังรอคอยงานใหม่ และผู้ที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานในขณะนี้ ประกอบกับรูปแบบของการฝึกอบรมอาชีพตามโครงการสร้างชีวิตใหม่นี้ ได้คำนึงถึงศักยภาพของกลุ่มเป้าหมาย และทรัพยากรในชุมชน โดยได้มีการกำหนดวิชาชีพ ที่จะดำเนินการฝึกให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในแต่ละชุมชนอีกด้วย

3. การส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่ม และการจัดหาเงินทุนสำหรับการส่งเสริมการรวมกลุ่มประกอบอาชีพในชุมชนภายหลังจากที่สำเร็จการฝึกอบรมแล้ว จัดได้ว่าเป็นแนวคิดที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากเปรียบเสมือนบริการหลังการขาย ที่จะช่วยเกื้อกูลและสนับสนุนให้กลุ่มผู้สำเร็จการฝึกอบรมไปแล้ว สามารถใช้วิชาความรู้ที่ได้จากการฝึกอาชีพ สำหรับการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว ขณะเดียวกันก็ได้เรียนรู้การทำงานเป็นกลุ่ม การแบ่งปันผลประโยชน์ และช่วยเหลือดูแลซึ่งกันและกันภายในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสากล ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) อันจะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินการโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ

### ข้อสังเกตการดำเนินงาน

1. การจ่ายเงินค่าเบี้ยเลี้ยงให้แก่ผู้ที่เข้ารับการอบรมเป็นรายวัน ๆ ละ 50 บาท มีข้อสังเกตในเรื่องของการจ่ายเงินค่าเบี้ยเลี้ยง ให้แก่ผู้ที่มาเข้ารับการฝึกอบรมทุกคน วันละ 50 บาท ต่อคนนั้น อาจจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้โครงการฯ ไม่ได้กลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการจะเข้ารับการฝึกอบรมอย่างแท้จริง เนื่องจาก “เงิน” อาจเป็นแรงจูงใจเบื้องต้น ที่ทำให้กลุ่มเป้าหมายมาเข้ารับการฝึกอบรม โดยมีความต้องการการฝึกอบรมเป็นแรงจูงใจอันดับรองลงมา

แต่ถ้าจะพิจารณาในมุมที่กลับกัน โดยคำนึงถึงสภาวะด้านเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จำนวนเงิน 50 ล้านบาท โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทจ่ายเป็นเบี้ยเลี้ยงให้แก่กลุ่มสตรีที่เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพเป็นรายวันนั้น อาจจะช่วยแบ่งเบาภาระด้านค่าใช้จ่ายภายในครอบครัวได้ โดยเฉพาะพื้นที่ในชนบทจำนวนเงิน 50 บาทต่อวัน แม้ว่าจะเป็นจำนวนเงินที่ไม่มากนักแต่ก็สามารถใช้จุนเจือเป็นค่าอาหารและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น สำหรับสมาชิกในครอบครัวได้เป็นอย่างดี จึงอาจกล่าวได้ว่า เงินค่าเบี้ยเลี้ยงดังกล่าวนี้สามารถช่วยลดปัญหาและภาวะด้านเศรษฐกิจของครอบครัวในสถานการณ์เช่นนี้ได้

2. ปัญหาในเรื่องการตลาดของผลิตภัณฑ์ และผลผลิตของโครงการ ประเด็นที่ควรคำนึงอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การจัดหาตลาดเพื่อรองรับทั้งด้านแรงงานที่สำเร็จการฝึกอบรม และผลผลิตที่ได้จากการ รวมกลุ่มเพื่อการผลิต ทั้งนี้เพราะกลไกด้านการตลาดจะมีความสำคัญยิ่ง ในการทำให้งานด้านการฝึกอบรมมีความสมบูรณ์และครบวงจรเป็นระบบ ซึ่งควรที่จะได้มีการศึกษาประเมินสถานการณ์ด้านการตลาดในแต่ละพื้นที่ก่อนการกำหนดพื้นที่ดำเนินการ เพื่อให้สามารถทราบถึงความต้องการ (Demand) ของตลาด ตลอดจนสภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจในแต่ละชุมชน ซึ่งประกอบด้วย กำลังซื้อ วิถีวัฒนธรรมการบริโภค ทรัพยากรและวัตถุดิบในชุมชน เป็นต้น

แม้ว่าความพยายามในการปฏิบัติเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องของตลาดที่จะรองรับผลิตภัณฑ์ และผลผลิตตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีในชนบท จะได้มีการดำเนินการไปแล้ว ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ คือได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2537 อนุมัติให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ สั่งซื้อสิ่งจ้างผลิตภัณฑ์ จากกลุ่มสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เพื่อสร้างตลาดรองรับผลิตภัณฑ์กลุ่มสตรี แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าไม่ได้รับการสนองตอบและความร่วมมือใด ๆ จากส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทำให้อุดของการสั่งซื้อ-สั่งจ้างผลิตภัณฑ์ของโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทจึงจำกัดอยู่ที่กรมประชาสัมพันธ์แค่เพียงแห่งเดียว (กรมประชาสัมพันธ์สั่งซื้อ-สั่งจ้างผลิตภัณฑ์ประเภทเสื้อผ้าเครื่องแบบนักเรียน ผ้าขาวม้า

ผ้าหม่นวม ผ้าไหมใหม่พรหม ฯลฯ เพื่อนำไปแจกจ่ายให้แก่ประชาชนที่ยากไร้ และผู้ประสบภัยในจังหวัดต่าง ๆ ) จึงทำให้ตลาดของผลิตภัณฑ์ยังคงจำกัดอยู่ในวงแคบ ไม่มีการขยายตัวออกไปสู่ตลาดภายนอก

### 3. มาตรฐานของคุณภาพของฝีมือ และผลผลิตที่ได้จากโครงการ

การฝึกอาชีพระยะสั้นเพียงช่วงระยะเวลา 4 เดือน อาจเป็นเพียงการสร้างทักษะฝีมือ และการฝึกอาชีพเบื้องต้นให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเท่านั้น จำเป็นที่กลุ่มผู้เข้ารับการอบรมจะต้องออกไปฝึกฝีมือ หาประสบการณ์และทักษะความชำนาญเพิ่มเติม เพื่อให้ผลงานของตนได้คุณภาพตามมาตรฐานของตลาด เพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับตลาดธุรกิจเสรีในปัจจุบันได้ ดังนั้นระยะเวลาของการฝึกอบรมที่ได้กำหนดไว้เพียง 4 เดือน อาจจะต้องได้รับการทบทวนให้มีการขยายเวลาออกไปในบางสาขาอาชีพ เช่น การตัดเย็บ หรือ งานฝีมือ เป็นต้น

ขณะเดียวกันหลักสูตรต่าง ๆ ที่ได้มีการบรรจุไว้ใน การฝึกอบรม การที่จะได้มีการกำหนดมาตรฐานของแต่ละหลักสูตร เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางของตลาด ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการยกระดับฝีมือให้แก่ผู้ที่สำเร็จการฝึกอบรมในแต่ละหลักสูตร ให้สูงขึ้นกว่ามาตรฐานเดิมอีกด้วย

### 4. การส่งเสริมให้ภาคเอกชน และภาคธุรกิจ เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการการฝึกอาชีพตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทนี้ เป็นลักษณะงานเชิงธุรกิจชุมชน จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน และธุรกิจ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมให้มากยิ่งขึ้น ทั้งจะเป็นแหล่งรองรับผลิตภัณฑ์ทางการตลาด และยังเป็นแหล่งสนับสนุนความรู้ด้านการบริหารจัดการ การหาตลาดให้แก่กลุ่มสตรี เพราะลำพังภาครัฐเพียงส่วนเดียว ไม่สามารถทำให้การฝึกอาชีพเป็นระบบครบวงจร จำเป็นต้องผนึกกำลังกับภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมให้สตรีมีศักยภาพยิ่งขึ้น

## 2.3 โครงการฝึกอาชีพกจริตยางพารา

โครงการฝึกอาชีพกจริตยางพารา จัดว่าเป็นทางเลือกหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกเลิกจ้าง และกลุ่มผู้ว่างงาน รวมทั้งเกษตรกรที่มีฐานะยากจน ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง โดยการนำกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมารับการฝึกอาชีพกจริตยางพารา ซึ่งเป็นการฝึกทักษะอาชีพระยะสั้น เพื่อให้เกิดทักษะการเรียนรู้วิธีการกจริตยางพารา เพื่อส่งเข้าทำงานกับเจ้าของสวนยางที่มีความต้องการจะรับคนงานกจริตยางประจำเข้าทำงานในสวนยางของตน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่รับจ้างกจริตยางมีอาชีพ และรายได้ที่มั่นคงในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง และเจ้าของสวนยางสามารถเพิ่มผลผลิตและผลิตภัณฑ์มูลค่ารวมของยางพาราทั้งประเทศ

### วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อให้อาชีพกรีดยางเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์แรงงานที่ว่างงานของประเทศ ในส่วนของผู้ที่ถูกเลิกจ้างงานและเดินทางกลับสู่ภูมิภาคการเกษตร ผู้ที่ว่างงานอยู่เดิม ตลอดจนเกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในชนบททั่วประเทศ
2. เพื่อส่งแรงงานกรีดยางที่มีฝีมือเข้าทดแทนและผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ไร้ฝีมือออกนอกประเทศ
3. เพื่อพัฒนาคุณภาพของกรรกรกรีดยาง โดยใช้แรงงานกรีดยางที่มีฝีมือ ซึ่งจะช่วยรักษาให้ต้นยางมีอายุ การให้น้ำยางได้ถึง 20 ปี หากใช้แรงงานกรีดยางที่ไร้ฝีมือจะทำให้ต้นยางมีอายุการให้น้ำยางเพียงครั้งหนึ่ง หรืออาจไม่ถึงครึ่งของอายุการให้น้ำยางที่ใช้แรงงานมีฝีมือ
4. เพื่อส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่กรีดยางทั่วประเทศ ในส่วนของพื้นที่สวนยางที่กรีดยางได้แต่ไม่มีแรงงานกรีดยาง ซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตยาง ผลิตภัณฑ์ยางตลอดจนมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมของยางทั่วประเทศ และส่งเสริมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางพาราอีกทางหนึ่ง

### เป้าหมาย

ได้แก่ ผู้ที่ถูกเลิกจ้างงานและเดินทางกลับสู่ภูมิภาคการเกษตร ผู้ที่ว่างงานอยู่เดิมรวมทั้งเกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเองในชนบททั่วประเทศ จำนวน 32,000 คน โดยจะดำเนินการฝึก ในหน่วยฝึกศูนย์พัฒนานิคมภาคและนิคมสร้างตนเองทางภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 32 แห่ง ๆ ละ 5 รุ่น ๆ ละ 25 คน มีกำหนดเวลาการฝึก 7 วัน โดยจะดำเนินการระหว่างเดือน กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2542 โดยจะใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2541-2542 จำนวนรวม 220,238,230 บาท

### จุดเด่นของโครงการ

โครงการฝึกอาชีพกรีดยางพาราจะสามารถเป็นทางเลือกหนึ่ง สำหรับโอกาสในการประกอบอาชีพแก่กลุ่มผู้ว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้าง และเกษตรกรที่ยากจนที่อยู่ในพื้นที่ชนบท โดยจะเป็นการให้การฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น (7 วัน) เพื่อให้มีทักษะด้านการกรีดยางพารา ซึ่งกำลังเป็นที่เศรษฐกิจที่มีพื้นที่การเพาะปลูกอยู่เป็นจำนวนมากในพื้นที่หลายจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อาทิ กาฬสินธุ์ หนองคาย เลย หนองบัวลำภู ฯลฯ

ซึ่งข้อมูลจากกอนนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์ได้ระบุว่าพื้นที่ปลูกยางพารานอกจากในพื้นที่ภาคใต้แล้ว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีจำนวนไม่น้อยกว่า 500,000 ไร่ แต่ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการขาดแคลนแรงงานกรีดยางอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นเหตุให้ผลผลิตยางที่ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ประกอบกับ ที่แรงงานกลุ่มที่มีทักษะ และความชำนาญด้านการกรีดยางของประเทศไทยเราจะเป็นแรงงานที่อยู่ในจังหวัดทางภาคใต้ และพื้นที่จังหวัดทางภาคใต้เอง ก็กำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานกรีดยางอยู่เช่นเดียวกัน (จึงพบว่ามีการใช้แรงงานต่างด้าวในสวนยางพาราค่อนข้างมาก โดยเฉพาะแรงงานชาวพม่า) ดังนั้นการที่จะดำเนินการฝึกอบรมอาชีพกรีดยางให้แก่ประชาชนในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ จึงนับเป็นทางออกที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของสังคม นอกจากนี้ช่วยแก้ปัญหาการว่างงาน ในระดับท้องถิ่น และระดับภูมิภาคแล้ว ยังจะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องของการขาดแคลนแรงงานกรีดยางพารา ได้แก่ เจ้าของสวนยางพาราได้อีกทางหนึ่ง

### ข้อสังเกตการดำเนินงาน

#### 1. โครงการฝึกอาชีพกรีดยาง จะช่วยแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้จริงหรือไม่

จากปัญหาการเข้าเมืองทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายของกลุ่มแรงงานต่างด้าว อาทิ เขมร ลาว พม่า ซึ่งส่วนใหญ่จะเข้ามารับจ้างทำงานในภาคเกษตร และเป็นกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ที่มีลักษณะงานที่ต้องอาศัยความอดทนสูงต่อชั่วโมงการทำงานและต้องตรากตรำ ใช้แรงงานเป็นเวลายาวนานต่อเนื่อง เช่น กรรมกรแบกหาม ลูกรื้อประมง คนงานรับจ้างกรีดยาง ฯลฯ คนงานต่างด้าวดังกล่าวนั้นนอกจากจะมีการกระจุกตัวอยู่เป็นจำนวนมาก ในพื้นที่จังหวัดชายแดนที่เป็นแนวติดต่อระหว่างประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยเราแล้ว ยังมีกรอพยพ และกระจายตัวไปทั่วทุกภาคของประเทศไทย ซึ่งแรงงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นแรงงานราคาถูก และไม่ค่อยมีบทบาทในการต่อรองกับนายจ้าง จึงทำให้นายจ้างพึงพอใจ และง่ายแก่การปกครอง

การฝึกอาชีพกรีดยางพารา ให้แก่กลุ่มผู้ว่างงาน หรือถูกเลิกจ้าง โดยมุ่งหวังให้กลุ่มแรงงานเหล่านี้เข้ามาทดแทนแรงงานต่างด้าว ที่ประเทศไทยมีนโยบายจะผลักดันให้กลับสู่ประเทศของตน จึงยังคงเป็นความหวัง ที่ยังหาคำตอบที่แน่นอนไม่ได้ เนื่องจากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะพบอยู่เสมอว่า แม้ทางการไทยจะมีเจตนารมย์ที่แน่วแน่ในการผลักดันแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ให้ออกจากประเทศไทย เพื่อที่จะเก็บตำแหน่งงานว่างไว้ให้แก่กลุ่มคนงานไทย แต่ก็พบอยู่เสมอว่ากลุ่มคนงานไทยไร้ฝีมือ ที่แม้ว่าจะว่างงาน หรือถูกให้ออกจากงานก็ยังคงเป็นกลุ่มที่เลือกงานอยู่ และไม่พร้อมที่จะเข้ามาทำงานที่ต้องตรากตรำและอาศัยความอดทนสูง เช่นงานที่กลุ่ม

แรงงานต่างด้าวได้ทำอยู่ จึงเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะยังคงเป็นแรงงานที่มีความจำเป็น และอยู่ในความต้องการ จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดให้มีการผ่อนผันให้แก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวเหล่านี้อยู่เป็นระยะเสมอมา

## 2. ความยากในการได้มาซึ่งกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ารับการศึกษาฝึกอาชีพกริด ยางพารา

การที่โครงการได้ตั้งเป้าหมายผู้เข้ารับการศึกษาฝึกอาชีพกริดยางไว้สูงถึง 32,000 คน อาจจะประสบปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ประชาชนวัยแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนไม่น้อยที่อพยพออกจากภูมิลำเนาเข้าไปประกอบอาชีพในเมืองใหญ่ประกอบกับอาชีพกริด ยางพาราเป็นงานที่หนัก และจำเป็นต้องอาศัยความอดทนอย่างสูงในการทำงาน ทั้งนี้ยังไม่ได้ พิจารณารวมไปในเรื่องของค่าตอบแทนที่คนงานกริดยางจะได้รับ รวมทั้งระบบการติดตามควบคุม ดูแลการจ่ายค่าจ้างแก่คนงานให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน

ประเด็นที่น่าจะได้มีการพิจารณาควบคู่ไปกับการฝึกอาชีพกริดยางพาราก็คือ การเร่งรัดให้มีการประชาสัมพันธ์ และทำความเข้าใจกับประชาชน เพื่อให้ได้รับทราบเกี่ยวกับโครงการ ฝึกอาชีพกริดยาง ซึ่งจะเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตด้านแรงงานของภาครัฐ โดย จะทำให้ผู้ว่างงานอยู่เดิมและรายใหม่ ได้รับโอกาสในการเรียนรู้ทักษะด้านการกริดยาง ซึ่งจะส่ง ผลทำให้แรงงานเหล่านี้จะสามารถมีงานทำในท้องถิ่นของตนเองภายหลังจากที่สำเร็จการฝึกอบรม ไปแล้ว

อนึ่ง ถ้าพิจารณาผลกระทบในภาพรวมของโครงการฝึกอาชีพกริดยางพารา ซึ่งนอกจากจะส่งผลทางตรงในเรื่องของการช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานแล้ว โครงการดังกล่าวยังได้ส่ง ผลกระทบทางอ้อมในการช่วยพัฒนาประสิทธิภาพกริดยาง และการทำนุบำรุงดูแลรักษาคุณภาพ ของต้นยางพาราให้มีอายุยืนยาวขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือจะช่วยยืดระยะเวลาและคุณภาพของการให้น้ำ ยางดินของต้นยางพาราออกไปจากระยะเวลาเดิม คือ 10 ปี เป็น 20 ปีได้ อีกด้วย

## 3. โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่

เป็นโครงการตามแนวพระราชดำริ ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือแรงงานที่ว่าง งานหรือถูกเลิกที่เดินทางกลับภูมิลำเนา และประสงค์จะประกอบอาชีพด้านการเกษตร ให้ได้ทำงาน มีอาชีพและรายได้ที่ยั่งยืน เป็นการนำพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาดำเนินการ ทดลองและขยายผล โดยส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรแบบยั่งยืนสามารถเลี้ยงตนเองและ

ครอบครัวได้ โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่นี้มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่รับผิดชอบในแผนปฏิบัติการระยะยาว ซึ่งจะดำเนินการในพื้นที่ที่มีความเหมาะสม จำนวนปีละประมาณ 8,000 แห่ง และคาดว่าจะช่วยเหลือผู้ที่ว่างงานและถูกเลิกจ้างได้ประมาณ ปีละ 30,000 คน โดยกรมประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินกิจกรรม โครงการรวมน้ำ+ใจ ถวายในหลวง

### โครงการรวมน้ำ + ใจ ถวายในหลวง

โครงการรวมน้ำ + ใจถวายในหลวง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกเลิกจ้างในการประกอบอาชีพการเกษตร เป็นการเร่งด่วน ดังนี้

(1) เพื่อจัดอาชีพรองรับผู้ถูกเลิกจ้างและอพยพกลับถิ่นได้มีงานทำ มีรายได้ที่มั่นคง ชดเชยจากการขาดรายได้เนื่องจากถูกเลิกจ้าง สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่เป็นภาระของครอบครัว อีกทั้งยังสามารถช่วยเหลือจนเจือครอบครัวได้อีกทางหนึ่ง

(2) เพื่อประสานความร่วมมือกับ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมูลนิธิวิเทศพัฒนา ในการขุดสระน้ำในพื้นที่นิคมสร้างตนเอง จำนวน 13 นิคม เพื่อใช้ในการดำเนินโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ ให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนโดยเร็วที่สุด

(3) เพื่อส่งเสริม และพัฒนาการเกษตรผสมผสานในพื้นที่รอบสระน้ำ และในพื้นที่เกษตรน้ำฝนที่ไม่สามารถขุดสระน้ำได้ เพื่อให้กลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างสามารถมีรายได้เบื้องต้น พอเพียงแก่การยังชีพในชนบท (Self Sufficiency)

(4) เพื่อป้องกันไม่ให้ครอบครัวขยาย ซึ่งมีแรงงานเกษตรเหลือ อพยพเข้าไปหางานทำในเมืองอีก โดยระบบเกษตรผสมผสานจะทำให้เกิดการกระจายแรงงานเกษตร ที่ทำให้มีงานทำ และมีรายได้อย่างสม่ำเสมอตลอดปีอย่างต่อเนื่องในระยะยาว

(5) เพื่อให้โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่เป็นโครงการนำร่อง ที่สามารถขยายผลในการช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกเลิกจ้างได้อย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้จะดำเนินการในพื้นที่นิคมสร้างตนเองจำนวน 13 นิคม ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานที่ถูกเลิกจ้างจำนวน 4,140 คน มีงบประมาณดำเนินการจำนวน 12.42 ล้านบาท

การดำเนินงานจะคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่มีความพร้อมและสมัครใจและมีพื้นที่ทำกิน จำนวน 5 ไร่ มีแหล่งน้ำพอเพียงแก่การเพาะปลูก โดยได้ดำเนินการตามแนวพระราชดำริ ด้วยการแบ่งสัดส่วนของที่ดินออกเป็น 30 : 30 : 30 : 10 ซึ่งประกอบด้วยสระกักเก็บน้ำ : นาข้าว : พืชไร่-พืชสวน : ที่อยู่อาศัย โดยส่วนแรกจะเป็นพื้นที่ส่วนรวมเพื่อการขุดสระ เลี้ยงปลา และเลี้ยงสัตว์บน

บ่อปลา ส่วนที่สองปลูกพืชไม้ผล (พืชเศรษฐกิจ) ส่วนที่สามปลูกพืชผักสวนครัว ส่วนที่สี่จัดเป็นที่อยู่อาศัย ในรูปของกิจกรรมฟาร์มโมเดล ดังตัวอย่าง ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมต่างๆที่หลากหลาย ดังนี้

1. สวนผลไม้ในพื้นที่ 3 ไร่ ปลูกส้มโอสลับกับการปลูกพริก โดยเป็นส่วนยกทรง มีร่องน้ำสำหรับนำน้ำจากสระ เพื่อให้ความชื้นแก่สวนผลไม้ สำหรับพริก เป็นพืชล้มลุก สามารถปลูกพืชล้มลุกอื่นๆหมุนเวียนได้ตลอดปี ตามความต้องการของตลาดในท้องถิ่น ส่วนส้มโอเป็นพืชหลักที่ต้องรอผลผลิตหลายปี

2. สวนผัก ในพื้นที่ 1.5 ไร่ ปลูกถั่วฝักยาวยกทรง ทำค้าง สลับการปลูกหอมแดงหรือหอมแบ่ง พืชผักสามารถปลูกพืชชนิดอื่นสลับเปลี่ยนหมุนเวียนได้หลากหลายชนิดตลอดปี โดยปลูกตามความต้องการของตลาด หรือมีพ่อค้ามาสั่งซื้อไว้ล่วงหน้า

3. บ่อปลา มีกิจกรรมร่วมในลักษณะเกี่ยวเนื่องกันระหว่างพืชและสัตว์ บ่อขนาด 20\*40 ม. เลี้ยงปลาเบญจพรรณ (ปลานิล ปลาตะเพียน ปลายี่สก ปลานวลจันทร์ และปลาสวาย) จำนวน 3500 ตัว เป็นปลาที่หากินในระดับความลึกต่างๆกัน บนคันบ่อเลี้ยงเปิดเทศ 200 ตัว มูลเปิดเป็นอาหารปลา ขอบบ่อ ปลูกผักบุ้ง ผักกระเฉด เป็นอาหารปลาและอาหารในครัวเรือนเป็นที่อยู่อาศัยของปลา และช่วยลดการระเหยของน้ำในบ่อ รอบคันบ่อ ปลูกหญ้าแฝก (ตามแบบโครงการมูลนิธิชัยพัฒนา) รากหญ้าแฝกช่วยยึดคันบ่อ ไม้ให้ฝนชะล้างดินลงไปบ่อทำให้บ่อตื้นเขินเร็ว

4. ปลูกไม้ยืนต้นโตเร็วรอบพื้นที่ ได้แก่ กระจิงเทพา กระจิงณรงค์ สะเดา เป็นต้น หรือปลูกไม้ผล ได้แก่ มะม่วง มะขาม เป็นต้น ไม้ยืนต้น ช่วยยึดหน้าดินจากกระแสน้ำหลาก ลดกระแสน้ำแรง ทำให้เกิดความชุ่มชื้น รักษาความชุ่มชื้น และช่วยลดอัตราการระบาดของโรคแมลงได้

5. การทำปุ๋ยหมัก หาเศษพืชมากองทำปุ๋ยหมักตามคำแนะนำวิธีการทำปุ๋ยหมัก เพื่อใช้ในการบำรุงดิน และลดต้นทุนการซื้อปุ๋ยเคมี

### จุดเด่นของโครงการ

1. แนวคิดของโครงการที่เน้นเรื่องการยังชีพแบบพออยู่พอกิน(Self Sufficiency)

แนวความคิดที่เน้นการยังชีพแบบพออยู่พอกิน (Self Sufficiency) ที่เป็นแนวพระราชดำริขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงเล็งเห็นความสำคัญของภาคการเกษตร ซึ่งเป็นรากฐานอาชีพหลักและวิถีชีวิต ดั้งเดิมของชุมชนชาวไทย โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งการหัน

กลับมาพัฒนาอาชีพในภาคการเกษตรตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านกายภาพและความถนัดของประชาชนชาวไทย สำหรับการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้

แนวความคิดในเรื่องการพึ่งชีพแบบพออยู่พอกิน (Self-Sufficiency) นี้ จัดว่าเป็นแนวคิดร่วมสมัยที่สามารถนำมาใช้ได้ในทุกสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่กำลังประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจเช่นที่กำลังเกิดขึ้นกับสังคมไทยเราในขณะนี้ การที่สังคมไทยต้องประสบกับสภาวะวิกฤตส่วนหนึ่ง ก็สืบเนื่องมาจากพฤติกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น มีการใช้จ่ายเงินตราเพื่อแลกกับความต้องการทางด้านวัตถุอย่างไร้ขอบเขต ขณะเดียวกันกระแสโลกาภิวัตน์ ก็ได้มีส่วนเป็นตัวช่วยเร่งให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตเร็ว แต่ขาดการควบคุมทิศทาง และการจัดการที่ดีจึงเป็นเหตุที่นำไปสู่ความล่มสลายของสถาบันการเงินภาคธุรกิจ และธุรกิจภาคเอกชนต่างๆจำนวนมาก ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาแรงงานอย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้

## 2. ส่งเสริมหลักการในเรื่องของการพึ่งตนเอง (Self - Reliance)

โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ ที่มีการดำเนินการในรูปของเกษตรผสมผสาน ในพื้นที่นิคมสร้างตนเองทั่วประเทศนั้น นับว่าเป็นการดำเนินการที่ยึดหลักของการพึ่งตนเอง (Self-Reliance) ในชุมชนของตนเอง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า มีการแบ่งส่วนของที่ดินทำกินออกมาใช้ประโยชน์อย่างครบวงจร ได้แก่ การปลูกข้าวเพื่อใช้สำหรับการบริโภคเป็นหลักการปลูกพืชสวนและพืชไร่สำหรับการบริโภค หรือการนำไปจำหน่าย เมื่อมีเหลือจากการบริโภค การดูแลพื้นที่แหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเพาะปลูก รวมทั้งการมีที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน การดำเนินการเกษตรผสมผสานนี้ จะสามารถลดการใช้จ่ายลงหรือลดการพึ่งพิงระบบเงินตราลงได้ ขณะเดียวกันก็จะช่วยเสริมสร้างรายได้ เนื่องจากประชาชนจะมีอาหารสำหรับการบริโภค สำหรับส่วนที่เหลือก็สามารถนำไปจำหน่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับระบบเงินตราได้

อย่างไรก็ตามอาชีพด้านการเกษตรยังคงเป็นอาชีพหลักของชุมชนชาวไทยนับตั้งแต่อดีต เนื่องจากทรัพยากร และปัจจัยด้านการผลิตต่างๆ ได้แก่ ที่ดิน แหล่งน้ำ ภูมิอากาศ ฯลฯ มีความพร้อมพอเพียงสำหรับการเพาะปลูก แม้ว่าความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิตในปัจจุบันจะกลับกลายมาเน้นหนักทางด้านอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่ควรที่จะละเลยภาคการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกษตรพื้นฐานเพื่อการบริโภค และการยังชีพของประชาชนในชุมชน

### 3. ส่งเสริมความมั่นคงให้แก่สถาบันครอบครัวและชุมชน

(Families, Communities Strengthening)

การดำเนินโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ จัดว่าเป็นโครงการเกษตรขนาดเล็กในชุมชน ที่ส่งเสริมการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์สำหรับใช้บริโภคเป็นหลัก เหมาะสำหรับครอบครัวที่มีขนาดเล็ก ซึ่งจะส่งเสริมให้สมาชิกในครอบครัวได้เกิดการเรียนรู้การทำงานร่วมกัน และเป็นระบบเกษตรที่ก่อให้เกิดทั้งผลผลิต และรายได้ทั้งในสั้นและระยะยาว อย่างเกื้อกูลและต่อเนื่อง โดยจะเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกในครอบครัวได้ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างพร้อมหน้า มีความรักความอบอุ่นในระบบครอบครัว สร้างความมั่นคงเข้มแข็ง และความเป็นปึกแผ่นให้แก่สถาบันครอบครัว และชุมชน อีกทั้งยังสามารถช่วยลดปัญหาการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมือง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการช่วยลดปัญหาสังคม และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในเขตเมืองได้อีกทางหนึ่งด้วย

### 4. ส่งเสริมวัฒนธรรมชุมชนในเรื่องของการทำงานร่วมกัน การเชื่อเพื่อเชื่อแก่และการแบ่งปันซึ่งกัน

กระบวนการดำเนินงานภายใต้แนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่นี้ นอกจากจะเป็นการเกษตรที่เน้นในเรื่องของความพออยู่ พอกิน แล้วยังเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการพัฒนาตัว “คน” ให้เรียนรู้กระบวนการทำงานร่วมกัน รู้จักและเห็นถึงคุณค่าความประหยัด อดออม พัฒนาทักษะบนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรในชุมชนที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ใช้สอยสูงสุด

แนวคิดการดำเนินงานที่ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (People participation) ในทุกขั้นตอนนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดผลดีในแง่ของความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการร่วมกันภายในชุมชน แล้วยังเป็นการช่วยจรรโลงไว้ซึ่งวัฒนธรรมดั้งเดิมภายในชุมชน ในเรื่องของการช่วยเหลือเกื้อกูลเชื่อเพื่อเชื่อแก่ และการแบ่งปันซึ่งกันและกันภายในชุมชน อันจะเป็นการช่วยลดการพึ่งพาจากภายนอก และนำไปสู่การพัฒนาแบบยั่งยืนในระยะต่อไป (Sustainable Development)

### 5. ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (Natural & Environment Conservation)

โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ ที่ประกอบไปด้วย โครงการเกษตรผสมผสาน และโครงการน้ำ+ ใจ ถวายในหลวง เป็นการส่งเสริมภาคเกษตรบนพื้นฐานศักยภาพของแต่ละพื้นที่ ที่เน้นความครบวงจรตั้งแต่การผลิตเพื่อความพออยู่ พอกิน และนำส่วนที่เหลือออกจำหน่ายหมุนเวียนภายในชุมชน ทั้งนี้ในวงจรของการผลิตจะส่งเสริมการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง

แวดล้อม และปลูกพืชเชิงอนุรักษ์ ควบคู่ไปกับการเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ ใช้วัสดุธรรมชาติในการทำปุ๋ยหมัก เพื่อนำมาใช้ในแปลงแทนการใช้ปุ๋ยเคมี การปลูกต้นสะเดาและกระถินณรงค์ เพื่อป้องกันแมลงและศัตรูพืช แทนการใช้ยาปราบศัตรูพืช รวมถึงการปลูกหญ้าแฝกเพื่อป้องกันการชะล้างของหน้าดิน เป็นต้น

### **ข้อสังเกตการดำเนินงาน**

(1) กลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมในโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ นี้จำเป็นจะต้องมีที่ดินทำกินของตนเอง อย่างน้อยที่สุดประมาณ 5 ไร่ ซึ่งนับเป็นเงื่อนไขที่อาจจะเป็นการกีดกันกลุ่มเกษตรกร หรือ กลุ่มผู้ว่างงานอื่นๆ ที่แม้ว่าจะมีความสนใจ และประสงค์จะเข้าร่วมโครงการอย่างจริงจัง แต่ทว่าไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง จึงอาจเป็นเหตุให้กลุ่มผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนอย่างแท้จริง และกลุ่มผู้ว่างงานบางส่วนไม่สามารถเข้าร่วมในโครงการนี้ได้

(2) การเข้าร่วมโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ ของเกษตรกรและกลุ่มผู้ว่างงาน หรือถูกเลิกจ้างนั้น อาจเป็นการเข้าร่วมโครงการโดยถูก “กระแส” ชักนำเข้ามา ทั้งที่ความถนัด และความสนใจในงานภาคเกษตรของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการอาจมีอยู่ไม่มากนัก ประกอบกับอาชีพในภาคเกษตรเป็นอาชีพที่จำเป็นต้องอาศัยความอดทนความขยันบากบั่น ควบคู่ไปกับความประหยัดและอดออม จึงจะนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการได้ ดังนั้นหากการเข้าร่วมโครงการไม่ได้เกิดขึ้นจากความตระหนัก (Awarencss) และความสนใจอย่างจริงจังแล้ว ความยั่งยืนและความสำเร็จของโครงการก็อาจจะเกิดขึ้นได้ไม่ถาวรนัก

(3) กลุ่มผู้ว่างงาน หรือผู้ถูกเลิกจ้าง ที่เป็นกลุ่มผู้ที่เคยทำงานอยู่ในสำนักงาน หรือภาคธุรกิจมาก่อน หรือที่เรียกกันว่า กลุ่ม White Collar จำนวนหนึ่งที่ยังพอมีที่ดินของตนเองอยู่ หรือเป็นที่ดินของบิดามารดา หรือที่ดินที่ตนเองได้รับมาในรูปของมรดก เป็นต้น แม้ว่าคนกลุ่มนี้จะมีความสนใจ และมีความประสงค์จะหันกลับเข้าสู่การประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม แต่เนื่องด้วยช่องว่างของช่วงเวลา และความสามารถในการปรับตัว เมื่อเข้ามาประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ซึ่งจะมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กับการประกอบอาชีพในภาคสำนักงาน หรือภาคธุรกิจ ดังที่คนกลุ่มนี้ได้เคยมีประสบการณ์มาก่อน ดังนั้นปัญหาในเรื่องของการปรับตัว ความอดทนและการเรียนรู้ระบบงานในภาคการเกษตรก็อาจจะกลายเป็นจุดอ่อน ที่กลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้อาจจะมีความอดทนไม่มากพอ และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการละทิ้งงานภาคเกษตรขึ้นกลางคันได้

## บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### บทสรุป

ประเทศไทยประสบกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวตั้งแต่นั้นปี 2539 เป็นต้นมา และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการจ้างงานภาคอุตสาหกรรม และประกอบกับสถานการณ์การส่งออกในปี 2540 ตกต่ำลง โดยศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร ได้กล่าวไว้ในบทความ วิฤติเศรษฐกิจว่าการส่งออกของไทย ซึ่งเคยเติบโตปีละ 20% ลดลงเหลือ 0% และจากข้อมูลของกระทรวงแรงงาน และ สถิติการสังคม ได้มีการประมาณการว่าในช่วงปี 2540 มีผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ ประมาณ 1.17 ล้านคน และสถานการณ์การว่างงาน และการเลิกจ้างในปี 2541 จะรุนแรงยิ่งขึ้น โดยจะมีผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างจะสูงถึงประมาณ 2 ล้านคน ในขณะที่แผนบรรเทาปัญหาการว่างงานคาดการณ์ว่าสามารถสร้างงานได้ประมาณ 1 ล้านคน

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าปัญหาเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคม ที่ทำให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อครอบครัวและนำไปสู่ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม ความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สิน เป็นต้น หากปัญหาทางเศรษฐกิจที่เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาอื่นๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง หรือทันที่แล้ว ปัญหาทางสังคมจะยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไข และบรรเทาปัญหาการว่างงานของประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นหน้าที่รัฐจะต้องดูแลและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีงานทำ ดังนั้นจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ซึ่งเป็นเสมือนแผนปฏิบัติการระดับชาติที่ได้กำหนดให้ส่วนราชการระดับ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตลอดจนบุคคลากร องค์กรธุรกิจ และภาคเอกชนต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมมือ และประสานการดำเนินงานในแต่ละมาตรการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน ในเรื่องของการช่วยแก้ไขและบรรเทาปัญหาการว่างงาน ที่เป็นผลพวงทางตรงอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของประเทศในขณะนี้

ในที่นี้จะขกกล่าวเป็นภาพรวมโดยสรุป ของมาตรการต่างๆ ในแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ที่กรมประชาสงเคราะห์ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย

## 1. มาตรการประหยัด หรือไทยช่วยไทย ประกอบด้วย 3 กิจกรรม ได้แก่

- 1.1 โครงการช่วยกันเมื่อยามยาก
- 1.2 โครงการให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ
- 1.3 โครงการสนับสนุนเงินทุนรวมกลุ่มรายได้/อาชีพ

กล่าวโดยสรุป กิจกรรมภายใต้มาตรการประหยัด หรือไทยช่วยไทย ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบนั้น จะมีประเด็นหลัก 2 ลักษณะคือ เป็นกิจกรรมที่รัฐให้การสนับสนุนโดยตรง ด้วยการให้ทุนประกอบอาชีพ ในขณะที่ประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อน เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมโครงการในการประกอบอาชีพด้วยตนเอง โดยมุ่งหวังให้เกิด อาชีพ และรายได้ แก่ประชาชน ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว สำหรับประเด็นที่สอง เป็นลักษณะของการให้ประชาชนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีรัฐเป็นผู้กระตุ้น และประสานงาน เป็นลักษณะการทำงานในวงกว้างที่ต้องการลดระดับความรุนแรงของปัญหาการดำรงชีพ อันได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจ และมุ่งสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกัน

ซึ่งกิจกรรมดังกล่าว ได้ช่วยทั้งผู้ประสบความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ และครอบครัวให้มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค รวมทั้งสามารถได้รับความช่วยเหลือด้านต่างๆ ตามภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กิจกรรมภายใต้มาตรการประหยัด หรือไทยช่วยไทย สามารถตอบสนองนโยบายการบรรเทาปัญหาการว่างงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้มีข้อเสนอแนะบางประการดังนี้

- 1) ในการสนับสนุนทุนประกอบอาชีพ ควรเน้นการดำเนินงาน ดังนี้
  - ให้มีการประกอบอาชีพการเกษตร เพื่อการยังชีพ (หากมีผลผลิตเหลือจึงจำหน่าย) ให้มากยิ่งขึ้น เป็นการลดการพึ่งพาระบบเศรษฐกิจภายนอกและและเป็นแนวการดำรงชีวิตแบบพึ่งตนเอง และอาชีพการเกษตรถือเป็นอาชีพหลักพื้นฐานของประเทศไทยที่ได้เปรียบกว่าประเทศอื่นในโลก นอกจากนี้ในการประกอบอาชีพอื่นควรเน้นอาชีพที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ซึ่งผู้รับผิดชอบโครงการควรให้ข้อมูลให้คำแนะนำเสนอทางเลือก ให้แก่ผู้ประกอบอาชีพ
  - ในกระบวนการปฏิบัติงานด้านให้บริการเงินกู้ ควรให้คำแนะนำแก่ประชาชนที่มาขอกู้ยืมเงินว่า ในการเลือกประกอบอาชีพภายในวงเงินกู้ 10,000 บาท ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยเช่นปัจจุบัน ควรส่งเสริมให้ลงทุนในกิจการขนาดเล็ก และขยายกิจการตามความจำเป็นต่อไป
  - ปรับปรุงขั้นตอนการพิจารณาให้กู้ยืมเงิน โดยลดขั้นตอนในระบบที่ไม่จำเป็นลง เพื่อสามารถอนุมัติวงเงินกู้ได้ทันต่อสภาพปัญหา และความต้องการของผู้กู้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

- ในระยะต่อไป เมื่อเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น กรมประมง สงเคราะห์น้ำที่จะพิจารณาขยายวงเงินกู้ให้สอดคล้องกับสภาพค่าครองชีพ

2) สำหรับการรวมกลุ่มสร้างรายได้นั้น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ควรสร้างกระบวนการ เรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพว่า กลุ่มก่อให้เกิดพลังการต่อรอง พลังร่วมกันคิด และพลัง แก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยจะส่งผลให้สมาชิกกลุ่ม เชื้อเพื่อซึ่งกันและกันและมีความมั่นคงในการ ประกอบอาชีพ กิจกรรมดังกล่าวจึงเป็นการพัฒนาไปพร้อมๆกับการสงเคราะห์ มีใช้การนำคนมา รวมกันเพื่อรับทุนผู้ประกอบการอาชีพเท่านั้น

3) การดำเนินกิจกรรมการรณรงค์ให้ผู้ประกอบการร้านอาหาร เข้าร่วมโครงการอย่างต่อเนื่องได้นั้น ควรมีการประชาสัมพันธ์โครงการอย่างต่อเนื่องภายในจังหวัดหรือพื้นที่นั้น ทั้งในรูปการเทศกาลอาหารราคาถูกในวันพิเศษต่างๆ เพื่อเป็นการกระตุ้นทั้งผู้ขายและผู้ซื้อให้ ตื่นตัวเสมอ

## 2. มาตรการจ้างงานในชนบท ประกอบด้วยกิจกรรมภายใต้ 3 โครงการ ได้แก่

2.1 โครงการจ้างงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชน

2.2 การฝึกอาชีพสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

2.3 โครงการฝึกอาชีพกรรตียงพารา

กล่าวในภาพรวมโดยสรุป จะเห็นได้ว่ากิจกรรมการจ้างงานโครงการกิจกรรมการจ้างงานภายใต้โครงการ ทั้ง 3 โครงการ ภายใต้มาตรการจ้างงานในชนบทมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ ส่งเสริม และสร้างโอกาสด้านการมีงานทำให้แก่ประชาชนในชนบท ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา การว่างงาน หรือถูกเลิกจ้างนี้ จะสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

กล่าวคือ สามารถสร้างงานเฉพาะหน้าให้กับประชาชนในชนบท ในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ เพื่อว่าอย่างน้อยที่สุด ประชาชนกลุ่มดังกล่าวจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าจ้าง เพื่อใช้สำหรับการประทังชีวิต และจนเจือสมาชิกในครอบครัวต่อไปได้ นอกจากนี้แนวคิดในเรื่องของการขยายโอกาสด้วยการส่งเสริมให้มีการฝึกอาชีพตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท และโครงการฝึกอาชีพกรรตียงพารา นั้น น่าจะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเนื่อง ในระยะต่อไปได้ เนื่องจากจะเป็นการสร้างเสริมความรู้ ทักษะความชำนาญทางด้านอาชีพให้แก่ประชาชนกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้าง และได้เดินทางกลับภูมิลำเนา รวมทั้งเกษตรกรที่ยากจนในชนบท เพื่อให้มีความรู้ และวิชาชีพติดตัวสำหรับการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว ต่อไปในวันข้างหน้าได้ ซึ่งเป็นกิจกรรมการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแนวคิด และทิศทางการพัฒนาศักยภาพของ "คน" ภายใต้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จึงมีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

1) การดำเนินกิจกรรมการจ้างงาน ภายใต้โครงการต่างๆนี้ มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตในเรื่องของความยั่งยืน ความต่อเนื่องของโครงการ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นอย่างเร่งด่วนโดยภาครัฐ เพื่อให้ตอบสนองต่อนโยบายการแก้ไขปัญหา ผลกระทบจากวิกฤตเรื่องแรงงาน ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีเงินตอบแทนในรูปของค่าจ้าง หรือเบี้ยเลี้ยงนั้น อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานได้ในระยะยาว เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ จะเป็นปัจจัยกำหนดการสิ้นสุดของกิจกรรม (เงินเป็นตัวกำหนดงาน) ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากิจกรรมการจ้างงานใดๆก็ตามมีภาครัฐเป็นผู้นำไปให้แก่ประชาชน ในแต่ละพื้นที่ โดยมีงบประมาณแผ่นดินเป็นค่าตอบแทน เมื่องบประมาณหมดลง กิจกรรมการจ้างงานต่างๆก็จะยุติตามไปด้วย

2) ในการดำเนินกิจกรรมการจ้างงานใดๆในชนบท จึงควรที่จะส่งเสริม บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือองค์กรประชาชนให้มีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนดตั้งแต่ก่อนการเริ่มดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนเหล่านี้เกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) และเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของโครงการตั้งแต่แรกเริ่ม

3) ความมุ่งหวังของมาตรการการจ้างงาน เพื่อที่จะให้แรงงานไทยเข้าไปทดแทนแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในกลุ่มที่ได้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เช่น พม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งส่วนใหญ่ของงานที่กลุ่มแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำอยู่ จะเป็นงานประเภทใช้แรงงานกรรมกรไร้ฝีมือ ซึ่งต้องอาศัยความมีน้ำอดน้ำทนสูงในการทำงาน ประกอบกับมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานติดต่อกัน เช่น งานออกเรือประมงหาปลา งานแพปลา งานกรีดยางพารา กรรมกรแบกหาม เป็นต้น ขณะเดียวกันกลุ่มแรงงานต่างด้าวเหล่านี้อาจได้รับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ โดยที่ไม่มีการต่อรองใดๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่นายจ้างพึงพอใจ และประกอบกับการที่จะหากลุ่มคนงานไทยเพื่อให้มาประกอบอาชีพต่างๆ ทดแทนแรงงานต่างด้าวนั้นก็ไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่ายนัก เนื่องจากกลุ่มแรงงานไทยส่วนใหญ่ยังเลือกงานอยู่ และไม่พร้อมที่จะอดทนทำงานหนัก เช่น งาน กรีดยาง งานออกเรือประมง ฯลฯ จึงอาจทำให้มาตรการจ้างงานไม่สามารถเชื่อมต่อกับมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้มากนัก

3. **โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่** เป็นโครงการตามแนวพระราชดำริขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ได้ดำเนินกิจกรรมโครงการรวมน้ำ+ใจ ถวายในหลวง

การที่กระแสพระราชดำริขององค์พระประมุขของประเทศไทย ได้ทรงเล็งเห็นถึงประโยชน์ และความสำคัญของภาคการเกษตร ที่เน้นการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์แบบพออยู่พอกิน (Self Sufficiency) นั้นได้เป็นทางออกที่เหมาะสมสำหรับคนไทยในยุคที่ค่าเงินบาทตกต่ำ เช่นปัจจุบัน โดยได้มีคำกล่าวที่เรียกขานว่ากันจนคุ้นเคยว่า ระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง (Self Sufficiency Economy) ซึ่งได้กำลังเป็นกระแสของสังคมอยู่ในปัจจุบัน จึงมีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

1) การดำเนินโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่นี้ นับว่ามีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ของประเทศ ที่ยึดอาชีพภาคการเกษตรเป็นอาชีพหลักในการทำมาหากิน และเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว เนื่องจากเป็นพื้นฐานวิถีชีวิตดั้งเดิมของประชาชนชาวไทย จะมีศักยภาพสูงในภาคการเกษตรอยู่เป็นต้นทุนเดิมอยู่แล้ว อีกทั้งยังมีทรัพยากรที่สำคัญ และปัจจัยการผลิตที่อุดมสมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน แหล่งน้ำพันธุ์พืชไม้ผล ภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์ความรู้พื้นบ้านในการประกอบอาชีพการเกษตร ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาภาคการเกษตรได้มุ่งเน้นการปลูกพืชชนิดเดียว หรือพืชเศรษฐกิจที่หวังทำกำไรจากการส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว โดยได้ละเลยการเพาะปลูกเพื่อการพออยู่พอกิน หรือเพาะปลูกเพื่อการบริโภค

2) การดำเนินโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ เป็นการเน้นการเกษตรแบบผสมผสานเพื่อการพออยู่ พอกิน โดยส่วนที่เหลือก็จะถูกนำออกจำหน่าย เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องอาศัย องค์ความรู้ในการปฏิบัติ และการชี้แนะที่ถูกต้องในเรื่องการจัดทำแปลงสาธิตการเกษตรผสมผสาน และการเกษตรเชิงอนุรักษ์ ซึ่งจะต้องมีการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเกษตรในระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น ที่จะทำหน้าที่ให้คำ แนะนำ ปรึกษา หรือคอยเป็นพี่เลี้ยงชี้แนะให้แก่กลุ่มชาวบ้าน

3) ผลกระทบในด้านนามธรรม ของการดำเนินโครงการ “เกษตรทฤษฎีใหม่” อีกประเด็นหนึ่งก็คือ การสร้างความสามัคคีกลมเกลียวให้เกิดขึ้นทั้งในระดับครอบครัว และระดับชุมชน (Harmony) กล่าวคือ สมาชิกในครอบครัวยังสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันได้อย่างพร้อมหน้า ก่อให้เกิดความอบอุ่นในครอบครัว โดยไม่ต้องอพยพไปหางานทำในที่อื่น ทำให้เกิดความรักความผูกพัน และความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของครอบครัว ซึ่งการมีครอบครัวที่มั่นคง เข้มแข็ง ย่อมจะนำไปสู่การมีชุมชนที่มั่นคงเข้มแข็ง

4) การดำเนินโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ จะก่อให้เกิดบรรยากาศการช่วยเหลือ เกื้อกูล การแบ่งปัน และความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ระหว่างประชาชนในชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งจากสภาพของข้อเท็จจริง วัฒนธรรมชุมชนเหล่านี้กำลังจะหายไปจากสังคมไทยในปัจจุบัน และกำลังจะถูกแทนที่ด้วยวิถีสังคมเมือง ที่มีความเป็นปัจเจกสูง ดังนั้นการนำแนวคิดของโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่กลับคืนสู่ชุมชน ย่อมจะเป็นการช่วยส่งเสริมให้วิถีชุมชนดั้งเดิมกลับคืนมา

5) นอกจากนี้การเกษตรทฤษฎีใหม่นี้ ยังจะก่อให้เกิดผลดีระยะยาว ในเรื่องของการพัฒนาแบบยั่งยืน เนื่องจากประชาชนจะมีทรัพยากรในครัวเรือนของตนสำหรับการบริโภค และใช้สอยได้ตลอดทั้งปี ทำให้ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงระบบเงินตรา หรือพึ่งพิงน้อยลง อีกทั้งระบบเกษตรทฤษฎีใหม่นี้ก็ไม่ได้พึ่งพิงระบบตลาดที่จะมีความผันแปรไปตามกระแสของเศรษฐกิจ และธุรกิจระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลา จึงนับได้ว่าการเกษตรทฤษฎีใหม่นี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืนให้แก่ประชาชนได้ในที่สุด

### ข้อเสนอแนะการบรรเทาปัญหาการว่างงาน

#### ระดับมหภาค

(1) ควรมีการกำหนดทิศทางของนโยบายทั้งระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว ทั้งในเรื่องการเงินการคลัง การบริหารกองทุนของภาครัฐต่างๆ การปฏิรูประบบราชการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งในสถานการณ์ปัจจุบัน และอนาคต

(2) ควรกำหนดทิศทางนโยบาย การบริหารประเทศให้เป็นแบบบูรณาการ (Integrate) และสอดคล้องกันเป็นระบบครบวงจร ทั้งนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ แรงงานอุตสาหกรรม การศึกษา การเกษตร ฯลฯ โดยเฉพาะนโยบายด้านการศึกษาจะต้องเน้นเรื่องคุณภาพ และพัฒนาทักษะทั้งทางด้านวิชาการ และวิชาชีพ เพื่อให้สอดคล้องกับวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่

(3) ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาครัฐกิจ ภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนองค์กรอาสาสมัครต่างๆ และนักวิชาการ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขและฟื้นฟูปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(4) ส่งเสริม และสนับสนุนทางเลือกของการมีงานทำในภาคการเกษตร หรือภาคเกษตรอุตสาหกรรม ให้เป็นกระแสหลักของการพัฒนาประเทศในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยยังมีศักยภาพ ภาคการเกษตรสูง ทั้งในเรื่องของปัจจัยการผลิต ที่ดิน แหล่งน้ำ พันธุ์พืชและไม้ผล ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนคนสภาวะแวดล้อมทางภูมิอากาศ และภูมิประเทศ

(5) ส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาที่เน้นการสร้างงาน และการกระจายรายได้ ไปสู่ชนบท บนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนให้มากยิ่งขึ้น

(6) จัดทำฐานข้อมูล และดัชนีชี้วัดทิศทางการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม และภาคธุรกิจเอกชนต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการวางแผน ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานทุกระยะ อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง

(7) ส่งเสริมการประสานความร่วมมือกัน ระหว่างภาคธุรกิจต่าง ๆ ในการ ขยายโอกาสการมีงานทำ โดยให้กลุ่มที่มีทักษะด้านฝีมือต่ำ ได้มีโอกาสในการมีงานทำมากขึ้น

(8) ส่งเสริมให้มีมาตรการคุ้มครองแรงงานที่จริงจังและต่อเนื่อง ตลอดจน การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เช่นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติ สวัสดิการสังคม ที่เอื้อประโยชน์ต่อการให้ความคุ้มครองกลุ่มผู้ด้อยโอกาส หรือกลุ่มแรงงานที่อยู่ใน อกระบบประกันสังคม เป็นต้น

### ระดับจุลภาค

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้กลไกการปฏิบัติงาน ของแต่ละหน่วยงานตาม แผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ได้แก่คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงาน ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ สามารถทำหน้าที่ในการติดตามประเมินความก้าวหน้า และปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละมาตรการเป็นระยะ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการ ปรับแผนและทิศทางการดำเนินการในระยะต่อไป

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชน องค์กรอาสาสมัครในพื้นที่ องค์กรชุมชน ตลอดจนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) ให้เข้ามามีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในกิจกรรมการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน

(3) ส่งเสริมแนวคิดในการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงเข้มแข็ง ให้แก่สถาบันครอบครัว และชุมชน บนพื้นฐานของวิถีชีวิตชนบท ภูมิปัญญาชาวบ้าน และการพึ่งตนเอง เพื่อเป็นการลดการพึ่งพิงหน่วยงานภายนอก

(4) ส่งเสริมและสร้างจิตสำนึกในเรื่องของการประหยัด อดออม ลดการ พึ่งพิงให้แก่ประชาชน ทั้งในระดับวงกว้างและสอดคล้องในกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการบรรเทา ปัญหาการว่างงาน เช่นกิจกรรมการรวมกลุ่มสร้างรายได้ กิจกรรมตามโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ เป็นต้น

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาการมีงานทำ ในภาคการเกษตร โดยพิจารณาถึงศักยภาพ และความเหมาะสม ของสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากอาชีพภาคการเกษตรเป็นอาชีพหลักดั้งเดิมของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท

(6) ส่งเสริมแรงจูงใจให้แก่ภาคอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และขนาดกลาง รวมทั้งการประกอบอาชีพส่วนตัว เพื่อให้เป็นเครื่องมือทางสังคมและเศรษฐกิจในการสร้างงาน และสร้างรายได้ในพื้นที่ด้อยพัฒนา อาทิ มาตรการลดหย่อนทางด้านภาษีอากร เป็นต้น

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐ และเอกชน ในการพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่แรงงาน โดยเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือและมีประสบการณ์อยู่ก่อนแล้ว เพื่อให้มีทักษะฝีมือที่ชำนาญมากยิ่งขึ้น

(8) ให้การสนับสนุนผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัว หรือประกอบธุรกิจขนาดเล็ก โดยให้เงินทุนกู้ยืม หรือแนะนำแหล่งเงินทุน แหล่งข้อมูลข่าวสาร วิชาการเทคโนโลยีใหม่ๆ

(9) ควรจัดให้มีการทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายด้านแรงงาน ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดประชากรเป้าหมาย สำหรับจัดทำแผนปฏิบัติการเฉพาะกลุ่ม

(10) ควรสร้างระบบการติดตามการดำเนินงานโครงการ ของกรมประชาสงเคราะห์ให้เป็นรูปธรรม เพื่อประเมินผลการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด และนำไปปรับแบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจัดระบบติดตามผลในแต่ละกิจกรรม ให้เริ่มตั้งแต่ส่วนกลางกรมประชาสงเคราะห์ไปยังหน่วยปฏิบัติ ได้แก่สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด สำนักงานประชาสงเคราะห์อำเภอ ชุมชน และผู้ประสบความเดือดร้อนว่าได้รับประโยชน์และมีความพึงพอใจในการดำเนินงานของรัฐบาลเพียงใด

(11) ควรมีการประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานตามแผนบรรเทาปัญหาการว่างงาน อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจ และสร้างโอกาสในการเข้าร่วมรับประโยชน์ของประชาชนจากแผนบรรเทาปัญหาการว่างงาน ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างความร่วมมืออันดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐบาล

**ประเด็นที่เสนอแนะกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน**

1. ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่แรงงานภาคเกษตรมีศักยภาพสูง สร้างงานได้สูง และในภาวะเศรษฐกิจถดถอยเช่นปัจจุบัน การพึ่งพาระบบอุตสาหกรรม เป็นไปได้ยาก เพราะประเทศไทยมีปัญหาการส่งออก สถานประกอบการขาดสภาพคล่อง ไม่มีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอ ดังนั้นควรมอบเป็นนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเน้นความสำคัญด้านการดำเนินงาน, กิจกรรมทางด้านการเกษตร โดยเฉพาะการเกษตรแบบพอเพียง ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

2. การฝึกอาชีพตามภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรเน้นแนวทางในการดำเนินงานใน 2 ลักษณะ ดังนี้

- การฝึกอาชีพในระดับล่างที่กรมประชาสัมพันธ์ควรมุ่งเน้นการฝึกอาชีพที่ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่ม ทั้งด้านการรวมกลุ่มฝึก รวมกลุ่มผลิต และรวมกลุ่มกู้ยืมเงินทุน เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งตนเอง
- การฝึกอาชีพระดับพัฒนาฝีมือแรงงานควรมุ่งเน้นที่การยกระดับและพัฒนามาตรฐานพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ และมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับต่างประเทศ เนื่องจากในสถานการณ์เช่นนี้ การพัฒนาธุรกิจภาคอุตสาหกรรมเพื่อเร่งการส่งออก จะไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยได้ ควรมุ่งการฝึกอบรมการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้มีคุณภาพ โดยหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ควรถือเป็นบทบาท ร่วมกัน

3. มาตรการการป้องกันปัญหาการว่างงาน โดยการชะลอการถูกเลิกจ้างนั้น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรดำเนินการเร่งด่วน ในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับจำนวนสถานประกอบการ จำนวนผู้ที่คาดว่าจะถูกเลิกจ้าง สภาพปัญหาของสถานประกอบการ ฯลฯ เพื่อวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ วางแนวทางแก้ไขทั้งสถานประกอบการ และผู้ที่คาดว่าจะถูกเลิกจ้าง โดยพยายามคงสถานประกอบการให้มีสภาพคล่องทางการเงินยิ่งขึ้น จนสามารถดำเนินการได้

4. บางกิจกรรมของมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน เช่น การจ้างงานในชนบท การฝึกอาชีพ โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ หน่วยงานที่รับผิดชอบควรเปิดโอกาสและสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) ในกิจกรรมที่มากยิ่งขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ การคิดความต้องการที่จะฝึกอาชีพ หรือโครงการในชุมชนเพื่อการสร้างงาน ว่าควรเป็นกิจกรรมอะไรมีรูป

แบบอย่างไร เพื่อชุมชนและประชาชนจะได้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในการดูแลการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาและยั่งยืน จนนำไปสู่การพึ่งตนเอง (Self-Reliance)

5. จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานให้เป็นองค์กรถาวร เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลตัวเลขและสถานการณ์ทั่วไป เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงาน ความต้องการของตลาดแรงงาน สามารถนำข้อมูลที่ได้ไปกำหนดมาตรการการดำเนินงานแก้ไข และตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ

(สำเนา)

ครุฑ

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0205/18351

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กท 10300

15 ธันวาคม 2540

เรื่อง แผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

อ้างถึง หนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0207.1/2629 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2540

ตามที่ได้เสนอเรื่อง แผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ลงมติว่า

1. เห็นชอบกรอบนโยบายมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ทั้ง 6 มาตรการ ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ โดยให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1.1 การจ้างงานในชนบท (มาตรการในข้อ 1.2) ให้แก้ไขจาก "...ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ใช้งบประมาณโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่ไม่น้อยกว่า 30 % เป็นค่าจ้างแรงงานทดแทนเครื่องจักร..." เป็น "...ให้กระทรวง ทบวง กรม พยายามใช้งบประมาณโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่จ้างแรงงานทดแทนเครื่องจักร..."

1.2 การแก้ไขแรงงานต่างด้าว (มาตรการในข้อ 1.3) ให้แก้ไขจาก "...ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องผลักดันแรงงานต่างชาติดังกล่าวออกจากโรงงาน โดยอาจให้ไปอยู่บริเวณชายแดนหรือนอกประเทศ" เป็น "...ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาตินที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการประสานกับประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อรับแรงงานดังกล่าวกลับไป"

1.3 โครงการ "เกษตรฤษฎีใหม่" ตามแนวพระราชดำริ ให้ตัดข้อความในข้อ 1.6.3 ออกทั้งหมด

2. อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ ยกเว้นกรณี นายอำพล เสนาณรงค์ องคมนตรี ที่ปรึกษา

/ให้อยู่ใน ...

ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ฯ ที่จะพิจารณามีมติเรียนเชิญเป็นที่ปรึกษาโดยตรง และให้เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการด้วย

3. อนุมัติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อรับผิดชอบมาตรการเฉพาะในแต่ละมาตรการ รวม 7 คณะ ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ โดย

3.1 การแก้ไขแรงงานต่างด้าว ให้เพิ่มผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นอนุกรรมการ

3.2 โครงการ "เกษตรทฤษฎีใหม่" ตามแนวพระราชดำริ ให้เพิ่มผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นอนุกรรมการ ด้วย

4. สำหรับในระดับภูมิภาค และระดับอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ

5. อนุมัติหลักการให้เพิ่มเติมงบประมาณช่วยเหลือผู้ว่างงานโดยเงินกู้จากธนาคารโลกและสถาบันการเงินต่างประเทศ ตามที่คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติเสนอเป็นระยะ ๆ ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ

6. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

6.1 สมควรเพิ่มเติมมาตรการที่มีลักษณะเป็นการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วย หรือไม่

6.2 สมควรเพิ่มเติมมาตรการสนับสนุนให้ผู้ว่างงานประกอบอาชีพอิสระด้วย หรือไม่

6.3 ปัจจุบันมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เจ้าของปล่อยรกร้างว่างเปล่าอยู่เป็นจำนวนมาก จะมีวิธีการดำเนินการให้มีการนำมาใช้ประโยชน์หรือก่อให้เกิดการจ้างงานได้เพียงใด หรือไม่

7. เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540 เห็นชอบแนวทางช่วยเหลือประชาชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย และได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น ดำเนินการตามแนวทาง และมาตรการที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการในส่วนกลางซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และในส่วนภูมิภาคมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นประธาน

/ดังนั้น ...



(สำเนา)

ครุฑ

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0205/18792

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กท 10300

26 ธันวาคม 2540

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการว่างงานของบัณฑิต และผู้ถูกเลิกจ้างงาน

เรียน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

อ้างถึง หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ด่วนที่สุด ที่ ทม 0204 (3) /27959 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2540

ตามที่ได้เสนอเรื่อง การแก้ไขปัญหาการว่างงานของบัณฑิต และผู้ถูกเลิกจ้างงานไปเพื่อ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2540 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม (นายประกอบ สังขโต) เสนอให้บรรจุ "โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ" เป็นมาตรการที่ 7  
ภายใต้กรอบนโยบายมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน และให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัด  
ทบวงมหาวิทยาลัยร่วมเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ ซึ่งคณะ  
รัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกรอบนโยบาย ฯ และอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการ ฯ แล้ว เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540  
ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ลงมติเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรง  
งานและสวัสดิการสังคม (นายประกอบ สังขโต) เสนอ โดยให้คณะกรรมการอำนวยการโครงการทางสว่างแห่ง  
อาชีพที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ เป็นคณะอนุกรรมการอีกคณะหนึ่งภายใต้คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหา  
การว่างงานแห่งชาติ

จึงเรียนยืนยันมา ได้แจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และรัฐมนตรี  
ช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายประกอบ สังขโต) ทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) นพดล เสงเจริญ

(นาย นพดล เสงเจริญ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. 2825844

โทรสาร. 2810627

สำเนาถูกต้อง

(ลงชื่อ) ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์

(นางสาวศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์)

เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสัมพันธ์ 6

## คณะกรรมการ

### นโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	รองประธานกรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	รองประธานกรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
ปลัดกระทรวงกลาโหม	กรรมการ
ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
ปลัดกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	กรรมการ

เลขาธิการ กปร.	กรรมการ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	กรรมการ
ผู้แทนนายจ้าง	กรรมการ
ผู้แทนลูกจ้าง	กรรมการ
ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	กรรมการและเลขานุการ
อธิบดีกรมการปกครอง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
อธิบดีกรมการจัดหางาน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ระดับจังหวัด

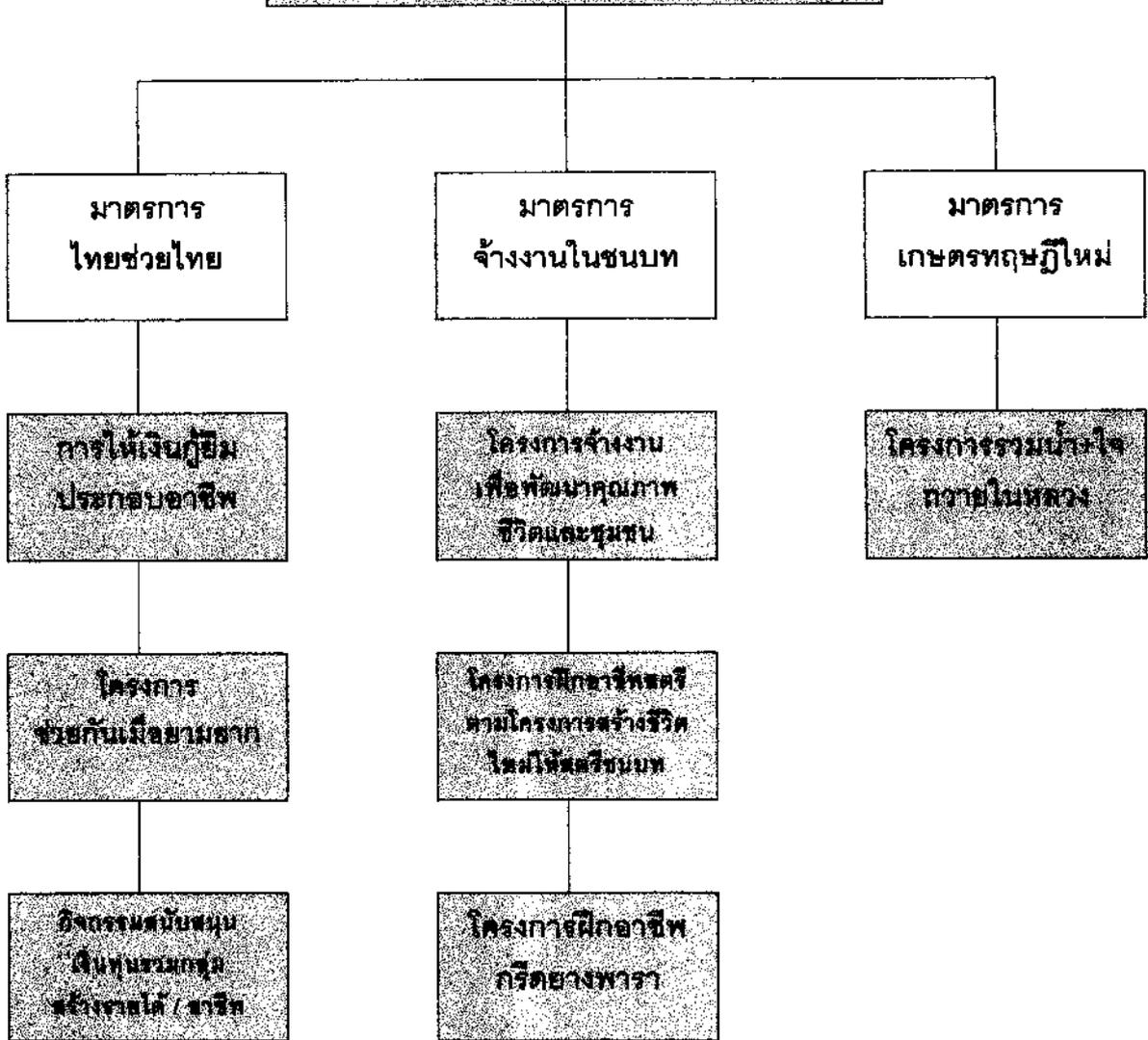
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัด	ที่ปรึกษา
ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธาน
รองผู้ว่าราชการจังหวัด	รองประธาน
อธิการบดี-รองอธิการบดีวิทยาเขตทุกสถาบัน (ถ้ามี)	
ผู้บังคับหน่วยทหารทุกระดับ (ถ้ามี)	กรรมการ
นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการในเขตจังหวัด (สังกัดภูมิภาค/ส่วนกลาง)	กรรมการ
นายกเทศมนตรี นายก อบจ. ประธานหอการค้า นายกสภาอุตสาหกรรม	กรรมการ
ผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง	กรรมการ
ปลัดจังหวัด	กรรมการและเลขานุการ
เกษตรและสหกรณ์จังหวัด	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าจังหวัด	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ระดับอำเภอ

สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลในเขตพื้นที่	ที่ปรึกษา
นายอำเภอ / หัวหน้ากิ่งอำเภอ	ประธาน
หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ/กิ่งอำเภอ	กรรมการ
ประธาน อบต.	กรรมการ
ปลัดอาวุโส	เลขานุการ
พัฒนาการอำเภอ	ผู้ช่วยเลขานุการ
ประชาสงเคราะห์อำเภอ (ถ้ามี)	ผู้ช่วยเลขานุการ
จัดหางานอำเภอ (ถ้ามี)	ผู้ช่วยเลขานุการ
เกษตรตำบล	ผู้ช่วยเลขานุการ

<u>หมายเหตุ</u> ประชาสงเคราะห์อำเภอ	162 อำเภอ
จัดหางานอำเภอ	74 อำเภอ

แผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน



712.05.6  
2447น  
2541

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



00400

บทบาทของกรมประชา



ผลงานลำดับที่ ...1...

แนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกัน  
และแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี :  
ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

โดย

นายวัลลภ พลอยทับทิม

ผู้ขอประเมินตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.  
ด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม)



712.05.6  
74471  
2541  
0.1

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



00410

แนวคิดและยุทธศาสตร์ใน

๕/๑๖

## คำนำ

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาแม้จะพบว่าสตรีเป็นพลังการผลิตที่สำคัญ ที่จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศรอดหน้า แต่ในทางปฏิบัติสตรียังคงต้องทำงานหนักมากขึ้น และรับผิดชอบครอบครัวตามบทบาทเดิม ๆ ที่ถูกกำหนด ขณะเดียวกันสตรีบางกลุ่มกลับตกเป็นเครื่องมือของผู้ที่มุ่งแสวงหาประโยชน์จากเธอเหล่านั้นในทุกรูปแบบ แนวคิดและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จึงถือเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่จะฉายภาพให้เห็นถึงเจตนาคติของรัฐบาล ในการให้ความสำคัญและสนใจกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทเป็นมาตรการที่กรมประชาสงเคราะห์ผสมผสานรูปแบบ การสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพและการพัฒนาทักษะอาชีพ โดยเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งการตั้งภาคเอกชนและองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินโครงการ โดยเชื่อในพื้นฐานความร่วมมือที่ว่า ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่สมาชิกในสังคมต้องมีส่วนร่วมช่วยกันในการแก้ไข ปัญหา จะปล่อยให้เป็นการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้

นายวัลลภ พลอยทับทิม

กรกฎาคม 2541

## บทคัดย่อ

การศึกษาแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีของรัฐบาล วิเคราะห์ผลการดำเนินงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทของกรมประชาสงเคราะห์ และเพื่อให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและการบริหารโครงการแก่กรมประชาสงเคราะห์ วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ จากเอกสารรายงานและจากการสอบถามผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ทุกจุดที่ดำเนินโครงการ ผลสานักกับประสบการณ์ของผู้ศึกษาเอง ในฐานะของผู้อำนวยการกองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ ที่ควบคุมดูแลปัญหาการค้าประเวณีและโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

### ผลการศึกษา ในด้านแนวคิดพบว่า

1. นโยบายสังคม ตัวโครงการมุ่งเน้นในมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพ พัฒนาอาชีพ และสร้างเสริมความมั่นคงของชุมชนและครอบครัว ในรูปของบริการปัจจัยพื้นฐานเบื้องต้น การเผยแพร่แนวคิดในการแบ่งปันซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในชุมชนและในสังคม
2. ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี เป็นความร่วมมือของไทย ต่อพันธกิจที่จะส่งเสริมศักยภาพและความก้าวหน้าของสตรีและยอมรับว่าปัญหาการค้าประเวณีต้องอาศัยเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน
3. แผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ( พ.ศ. 2540 - 2544 ) มองว่าในการพัฒนาสตรี จำต้องพัฒนาสภาพแวดล้อมของครอบครัวและชุมชนให้เอื้อต่อการพัฒนาสตรี โดยการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และความมั่นคงของครอบครัว
4. นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว ( พ.ศ. 2535 - 2541 ) พบว่ากรมประชาสงเคราะห์ ได้ขยายบริการด้านสวัสดิการสังคมในเชิงรุกให้กว้างขวาง และกระจายไปสู่ชนบท ผู้คนด้อยโอกาสมากขึ้น ในส่วนของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ได้มีการรณรงค์ปรับทัศนคติของบุคคล ครอบครัว และชุมชนให้เข้าถึงปัญหาและรู้จักแก้ไขปัญหานั้นของครอบครัวและชุมชนไปพร้อม ๆ กัน

สำหรับในตัวโครงการเองพบว่า ไม่ว่าจะเป็กระบวนการในการฝึกอบรมกลุ่มเป้าหมาย หรือกิจกรรมต่างมีส่วนสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีได้ระดับหนึ่ง กลุ่มเป้าหมายที่เข้าอบรมตามโครงการ จะมีรายได้และอาชีพอยู่ในภูมิภาคนี้ แต่ก็ยังมีบางส่วนที่มองว่ารายได้จากอาชีพที่ได้รับจากการฝึกอบรมเป็นรายได้ที่มีจำนวนน้อยกว่าการค้าประเวณี

สำหรับข้อเสนอแนะ ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะดังนี้ ด้านนโยบายรัฐควรสนับสนุนการ ส่งซื้อสิ่งจ้างผลิตภัณฑ์จากกลุ่มสตรีอย่างจริงจังโดยอาศัยช่องทางจากคณะกรรมการนโยบายบรรเทา ปัญหาการว่างงานแห่งชาติ การสนับสนุนภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนในภูมิภาค โดยที่รัฐ เป็นฝ่ายเอื้อประโยชน์ในด้านปัจจัยพื้นฐาน และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรมีนโยบายในการช่วยเหลืออย่างครบวงจร ทั้งก่อนและหลังการฝึกอบรม ส่วนด้านการบริการโครงการ รัฐควร สนับสนุนการพัฒนาทักษะฝีมือ หลังสำเร็จการอบรม โดยการสนับสนุนภาคเอกชน และกระจายอำนาจ ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของโครงการ และการรณรงค์สร้างจิตสำนึกกับกลุ่มต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัว ญาติพี่น้อง โดยมีนโยบายครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งสตรี ครอบครัว และชุมชน

## สารบัญ

หน้า

คำนำ  
บทคัดย่อ  
สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา	
1.2 ความสำคัญของปัญหา	3
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 นโยบายสังคม	7 - 9
2.2 ปฏิญญาปักกิ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี	9 - 12
2.3 แผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8	12 - 15
2.4 นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว ( พ.ศ. 2535 - 2554 ) สตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ	15 - 18
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	19 - 21
บทที่ 3 ความเป็นมาของนโยบายในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้าประเวณีในประเทศไทย	22 - 23
3.1 นโยบายด้านสวัสดิการสังคมจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 7	23 - 27

	หน้า
3.2 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท	
- ความเป็นมาของโครงการ	28
3.3 แนวคิดของโครงการ	29 - 31
3.4 วิธีการดำเนินโครงการ	31 - 34
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาและการอภิปรายผล</b>	
4.1 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดนโยบายสังคม	35 - 51
4.2 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดปรัชญาป๋ก๊ิง และแผนความก้าวหน้าของสตรี	51 - 61
4.3 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดว่าด้วย พัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)	62 - 63
4.4 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดว่าด้วยนโยบาย และแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535 - 2541) ในส่วนที่เกี่ยวกับสตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ	63 - 67
<b>บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา</b>	
5.1 สรุปผลการศึกษา	68 - 71
5.2 ข้อเสนอแนะ	71 - 73

ภาคผนวก

บรรณานุกรม

**แนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี :  
ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท**

**บทที่ 1**

**บทนำ**

**1) ความเป็นมา**

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6 เศรษฐกิจของประเทศได้รับการพัฒนาจนประสบความสำเร็จอย่างงดงาม เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยเติบโตสูงสุด ในทางตรงกันข้าม สังคมชนบทเริ่มได้รับผลกระทบ เนื่องจากทุนนิยมขยายตัวสู่ชนบท และแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในหลายรูปแบบ เช่น พ่อ แม่ ทอดทิ้งลูกไปประกอบอาชีพต่างถิ่นเป็นเวลานาน หญิงสาวหันเข้าสู่อาชีพบริการ ทั้งโดยสมัครใจและถูกล่อลวง จากการศึกษาของนักวิชาการด้านสตรีพบว่า แรงงานหญิงจากชนบทที่ตอบสนองความต้องการงานบริการ โดยเฉพาะสถานที่เพื่อการพักผ่อนและสถานบันเทิงประเภทต่าง ๆ ต้องการแรงงานหญิงร้อยละ 55 ชายร้อยละ 45 และจำนวนตัวเลขของหญิงที่เข้ามาอยู่ในภาคบริการ (ทางเพศ) แม้ไม่มีตัวเลขยืนยันที่แน่นอน แต่ก็สามารถดูได้จากการอพยพของหญิงสาวในบางภาคที่แทบจะไม่มีหญิงสาวเหลืออยู่เลย<sup>(1)</sup> การเข้าสู่อาชีพค้าบริการของหญิงสาวมีหลายรูปแบบด้วยกัน ข้อมูลที่สามารถยืนยันถึงรูปแบบของการค้าประเวณีจากกระทรวงสาธารณสุข โดยกองกามโรค กรมควบคุมโรคติดต่อ ซึ่งแบ่งชนิดของสถานบริการออกเป็น 2 ประเภท คือ สถานบริการทางเพศชนิดตรง และสถานบริการทางเพศชนิดแอบแฝง รวม 25 ประเภท<sup>(2)</sup>

การค้าประเวณีช่วยให้หญิงสาวชนบทหารายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าการเป็นกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม หรือการเป็นสาวใช้มากถึง 5-6 เท่าตัว และเป็นสิ่งที่น่าสังเกตว่าผู้หญิงกว่า 75% ในธุรกิจเร่ร่อน มาจากครอบครัวที่ยากจน และต้องแบกภาระดูแลครอบครัว<sup>(3)</sup>

---

1. กอบกุล สิงคุทานนท์, "ทางเลือกอาชีพที่ต้องจำยอมของผู้หญิงชนบท" ในผู้หญิง : อำนาจหน้าที่จะแปรเปลี่ยน, เภาศิลป์ คงแก้ว บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2537 หน้า 69

2. กรมควบคุมโรคติดต่อ, คณะกรรมการพัฒนาระบบการสำรวจสถานบริการทางเพศ และผู้ให้บริการทางเพศ, 2540 หน้า 2

3. สองหน้ามองหลัง : ผู้หญิงชายตัว, ในวารสารผู้ใต้ ปีที่ 18 ฉบับที่ 31 มีนาคม - มิถุนายน 2538 หน้า 66

สำหรับการย้ายถิ่นเพื่อค้าประเวณีของหญิงอีสาน พบว่าเริ่มเกิดขึ้นในช่วงที่มีฐานทัพอเมริกันเข้ามาตั้งในประเทศไทย และต่อมาเมื่อพหุวิทยาได้พัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยเน้นความเป็นศูนย์กลางของความบันเทิงทางเพศต่อจากพัฒนาพงศ์ ก็ได้ดึงดูดแรงงานของหญิงสาวจากภาคอีสานเข้ามาสู่การค้าบริการทางเพศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการค้าบริการด้วยความสมัครใจของหญิงเหล่านั้น<sup>(4)</sup> ส่วนการย้ายถิ่นของหญิงในภาคเหนือ ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์หนึ่งของการทำลาย ความเป็นมนุษย์ของสตรีเพศ คือ “เด็กกล่องใต้” คือการเดินทางของเด็กสาวอายุ 12-18 ปี ไปค้าประเวณีตามที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหัวเมืองสำคัญ ๆ กรุงเทพฯ หรือแม้กระทั่งเป็นโสเภณีข้ามชาติ “เด็กกล่องใต้” นั้นเดิมเคยเกิดขึ้นและเป็นกระจุกแต่ในอำเภอดอกคำใต้ และรุนแรง ต่อมาได้แพร่กระจายออกไปทุกหมู่บ้านในจังหวัดพะเยาและใกล้เคียง<sup>(5)</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเองมิได้นิ่งนอนใจ และได้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาโสเภณีที่ผ่านมามีผลกระทบต่อความสำคัญกับปัญหาของรัฐ และเชื่อว่าการดำเนินโครงการต่าง ๆ เหล่านี้จะสูญเปล่า หรือไม่ได้รับผลสำเร็จแต่อย่างใด ดังบ่งชี้หนึ่งที่บอกเราว่าความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี โดยจำนวนสถานบริการทางเพศ ผู้ให้บริการทางเพศ มีสัดส่วนเริ่มคงที่ และมีแนวโน้มลดลง ได้แก่ผลการสำรวจของกรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข ปี 2541 พบว่า มีจำนวนสถานบริการทางเพศ 8,017 แห่ง มีพนักงานทั้งสิ้น 107,757 คน เป็นผู้ให้บริการทางเพศ 64,108 คน เป็นหญิง 61,302 คน ชาย 2,806 คน เปรียบเทียบกับการสำรวจในปี 2540 ซึ่งมีสถานบริการทางเพศ 7,759 แห่ง เพิ่มขึ้น 258 ผู้ให้บริการทางเพศ จำนวน 64,886 คน ลดลง 778 คน<sup>(6)</sup>

การที่จำนวนสถานบริการทางเพศ มีแนวโน้มคงที่นั้นชี้ให้เห็นว่าธุรกิจบริการทางเพศ ยังคงสามารถประคองตัวเองอยู่ได้แม้จะผิดกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์อย่างมหาศาลที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และเป็นแหล่งในการสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการและเอเยนต์ ขณะเดียวกันเมืองไทยเองถูกโจมตีว่าเป็นเมืองที่สามารถหาโสเภณีสวย ๆ และโสเภณีเด็กได้ง่าย ค่าบริการต่ำ จึงจูงใจให้นักท่องเที่ยวนิยมมาเที่ยวโสเภณีในประเทศไทย ขณะเดียวกันแนวโน้มความต้องการของตลาด และความเชื่อของผู้บริโภคในเรื่องการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก ทำให้มีการดึงเด็กเข้ามาค้าประเวณีมากขึ้น เนื่องจากเด็กเป็นบุคคลบริสุทธิ์มีความสดใส และมีข้อจำกัดด้านการรับรู้ข่าวสาร ด้านการศึกษา ด้านการสุศึกษา ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญทำให้ไม่สามารถต่อรองกับลูกค้าในการป้องกันตัวเองจากโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์

4. ศิริพร ละโครบานเนศ และคณะ, การค้าหญิง : ภาวีสังคมไทย, กรุงเทพฯ : รุ่งแสงการพิมพ์, 2540 หน้า 71

5. สองหน้ำนองหลัง, ผู้หญิงขายตัว, ช้างแล้ว, หน้า 65

6. กรมควบคุมโรคติดต่อ, ฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์, ผลสำรวจหญิงบริการทางเพศในประเทศไทย, มิถุนายน 2541, หน้า 1

## 2) ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาโสเภณีเป็นปัญหาที่มีมานาน นับแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งภายในและต่างประเทศ เป็นปัจจัยผลักดันให้สตรีต้องออกไปประกอบอาชีพนอกบ้านมากขึ้น เพื่อหาเงินส่งไปบ้าน และมีหญิงสาวจำนวนมากที่ตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี

สตรีและเด็กหญิงมีจำนวนครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศ และมีส่วนสำคัญในการสร้างเสริมรายได้ของครอบครัว แต่การที่สตรีส่วนหนึ่งต้องประกอบอาชีพค้าประเวณี ทำให้เกิดทัศนคติที่ว่า เซ็กซ์และร่างกายผู้หญิงเป็นเสมือนสินค้าที่หาซื้อได้ สตรีและเด็กหญิงจำนวนไม่น้อยที่ถูกทำร้ายทั้งทาง

ร่างกายและจิตใจ ทำให้เด็กจะสูญเสียคุณค่าภายในตัวที่ยิ่งใหญ่ เพราะเมื่อเด็กถูกแปรสภาพจากมนุษย์เป็นสินค้า เด็กจะถูกซื้อขายอยู่ระยะหนึ่งขณะที่ยังมีความสดใส ความบริสุทธิ์ และเมื่อสินค้าชิ้นนี้หมดคุณค่า เด็กก็จะถูกโยนทิ้งอย่างไร้ค่า ปัญหาโสเภณีถือเป็นมะเร็งร้ายที่บ่อนทำลายภาพลักษณ์ และศักดิ์ศรีของสถาบันทางสังคมที่สำคัญ ๆ ไม่ว่าจะเป็น สถาบันครอบครัว โรงเรียน ศาสนา ชุมชน เพราะโสเภณีเป็นภาพสะท้อนของความตกต่ำด้านจิตใจ โดยเฉพาะโสเภณีเด็ก ที่คนในสังคมแสวงหาประโยชน์จากความเป็นคนของเด็ก ปล่อยปละละเลยการให้ความปกป้องคุ้มครองเด็กซึ่งเป็นอนาคตของชาติ

ในปี พ.ศ. 2536 สมัยที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีในครั้งแรก ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาด้านสังคม และมีนโยบายเร่งด่วนทางสังคม 4 ประการ คือ ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาแรงงานเด็ก ปัญหายาเสพติด และปัญหาผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น โดยเฉพาะโสเภณีเด็กต้องไม่มีโดยเด็ดขาด ซึ่งการให้ความสำคัญกับปัญหาโสเภณีของรัฐบาล ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย แสดงเจตนารมณ์ที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. คำแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2536 ในส่วนที่เป็นนโยบายด้านสังคม ด้านเด็กและสตรี ได้แก่<sup>(7)</sup>

### ด้านเด็กและสตรี

เพื่อการคุ้มครองสิทธิและให้สวัสดิการแก่เด็ก และสตรีรัฐบาลจึงกำหนดนโยบาย ดังนี้

1.1 สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตเมืองและชนบท ทั้งจะปรับปรุงให้ห้องสมุดประชาชน ให้สามารถบริการเด็กและเยาวชนได้อย่างเพียงพอ

---

7. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2536. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. หน้า 43 - 44

1.2 แก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยการแก้กฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เปิดโอกาสให้สตรีสามารถประกอบอาชีพได้เท่าเทียมชาย

1.3 สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันศาสนา และ สื่อสารมวลชนให้มีส่วนในการป้องกัน แก้ปัญหาและพัฒนาเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะปัญหาเด็กจรจัด แรงงานเด็ก โสเภณีและการมั่วเม้าหรือมีค่านิยมที่ผิดในสิ่งอบายมุข

2. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหนังสือที่ นร.0114/14632 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2536 เรื่องรายงานผลสืบหน้าการดำเนินงานโครงการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี ความว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีทราบถึงผลการดำเนินงานตามโครงการ และมีปัญหาทำให้ กรมประชาสงเคราะห์ได้ดูแลปัญหาโสเภณีทั้งระบบด้วย<sup>(8)</sup>

3. มติคณะรัฐมนตรี (26 มกราคม 2536)<sup>(9)</sup> อนุมัติให้กรมประชาสงเคราะห์ (ในขณะนั้น สังกัดกระทรวงมหาดไทย) ดำเนินโครงการเร่งด่วนระยะสั้นมีอาสาสมัคร “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรี ชนบท” เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาเด็กและสตรีที่เคยประกอบอาชีพค้าบริการทางเพศที่กลับภูมิลำเนาเดิมให้สามารถประกอบอาชีพในหมู่บ้านได้โดยไม่กลับไปประกอบอาชีพเดิมอีก โดยเริ่มดำเนินการเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2536 ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคเหนือ คือ พะเยา ลำปาง เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน และ น่าน แล้วจึงค่อยขยายไปยังจังหวัดอื่นรวมทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

### 3) วัตถุประสงค์ของการศึกษา

3.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีของรัฐบาล

3.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทของกรมประชาสงเคราะห์

3.3 เพื่อให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและการบริหารโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทแก่กรมประชาสงเคราะห์

---

8. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร. 0114/14632 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2536

9. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร. 0202/1251 ลงวันที่ 29 มกราคม 2536

#### 4) ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

1. เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหาโสเภณีของรัฐบาล เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด สาระสำคัญของนโยบาย

2. ศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานกรณีศึกษาเฉพาะโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ในลักษณะการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าประสบผลสำเร็จ หรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ปัญหาที่สำคัญมีอะไรบ้าง

#### 5) วิธีศึกษา

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา ผู้ศึกษาจึงเลือกวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ จากข้อมูลเอกสารรายงาน รายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อมูลด้านนโยบาย แผนพัฒนาสตรี

สำหรับการวิเคราะห์จะทำการศึกษาข้อมูลแนวความคิดเห็นของผู้บริหารโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทที่รับผิดชอบโครงการฯ ตั้งแต่ ปี 2536 - ปัจจุบัน รวม 47 ชุด ประกอบกับความรู้ประสบการณ์และความคิดเห็นของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ เพราะเป็นงานที่ผู้ศึกษาปฏิบัติในฐานะผู้อำนวยการกองสัมมาอาชีวะสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งรับผิดชอบด้านการบริหารโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทโดยตรง

#### 6) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบนโยบาย แนวความคิด และทิศทางในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีของรัฐบาล

6.2 ทำให้ทราบผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ฯ ตลอดจนกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาของกรมประชาสงเคราะห์

6.3 ผลการศึกษาอาจเป็นแนวทางในการปรับปรุง หรือพัฒนางานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท และงานพัฒนาสตรีต่อไป

## บทที่ 2 แนวคิด

การศึกษาแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี มีการศึกษาและแนวคิดอยู่หลายแนวคิดด้วยกัน สำหรับในส่วนของภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งรับผิดชอบโดยกองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ ซึ่งมีการกิจหลักในด้านการสงเคราะห์ และพัฒนาสตรี ได้อาศัยแนวคิดและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับนโยบายสังคมและการพัฒนาสตรี มาเป็นกรอบในการกำหนดกิจกรรมโครงการ ดังนี้

### 1. นโยบายสังคม

1.1 ความหมาย

1.2 องค์ประกอบ

1.3 รูปแบบของนโยบายสังคม Model of social policy

### 2. ปฏิญญาปักกิ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี

### 3. แผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

3.1 แนวคิดและทัศนคติทางการพัฒนาสตรี

3.2 วิสัยทัศน์สตรีที่พึงปรารถนาในอนาคต

3.3 สาระสำคัญ

3.4 เป้าหมาย

3.5 ยุทธศาสตร์และจุดเน้น

### 4. นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) สตรีกับธุรกิจ

#### บริการทางเพศ

4.1 ความหมาย

4.2 สภาพปัญหา

4.3 สาเหตุและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

4.4 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี

4.5 ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการหลัก

## 1. นโยบายสังคม <sup>(10)</sup>

### 1.1 ความหมาย

#### 1. Professor Lafitte

นโยบายสังคมนั้นเกี่ยวข้องกับการทำให้สิ่งแวดล้อมทางสังคมดีขึ้น ด้วยการจัดให้มีบริการพักผ่อนหย่อนใจ มีมาตรการป้องกันอากาศเป็นพิษ ปราศจากเสียงรบกวน ซึ่งบริการเหล่านี้ลำพังแต่แต่ละบุคคลไม่สามารถหาซื้อได้ ซึ่ง Professor Lafitte เน้นว่าหัวใจของนโยบายสังคมนั้นก็คือ ความพยายามที่จะจรรโลงชีวิตในสังคมไปตามครรลองที่ควรจะเป็นไป มิใช่ปล่อยให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปตามยถากรรม

#### 2. Professor Marshall

นโยบายสังคม เป็นศัพท์เทคนิคที่ไม่มีความหมายแน่นอน ดังนั้นจะถูกใช้หมายถึง นโยบายของรัฐบาลซึ่งมีขึ้นเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชน ด้วยการจัดให้มีบริการและมีรายได้ ดังนั้น นโยบายสังคมจะประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ คือ การประกันสังคม การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีปัญหา บริการสุขภาพ บริการสังคมสงเคราะห์ และบริการในเรื่องที่อยู่อาศัย

#### 3. Professor Machbeath

กล่าวว่า นโยบายสังคมน่าจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิและการลำดับความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างหญิง และชายที่อยู่ร่วมกันในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสังคมก็คือ หลักการซึ่งระบุถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลและสังคมที่พึงกระทำ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และผลประโยชน์ของบุคคลอื่น

ความหมายตามคำจำกัดความนี้ ผู้ให้คำนิยามมีจุดประสงค์ที่จะเน้นให้เห็นถึงการแบ่งหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างรัฐ และประชาชน ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดี

สรุป นโยบายสังคม หมายถึงกิจกรรมที่เป็นการดำเนินงาน โดยมุ่งให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชนในสังคม โดยมีได้เน้นเพียงด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ หากเป็นการเน้นที่ทุกสภาพแวดล้อมของสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายความสุขและรายได้ ให้แก่สมาชิกในสังคม

---

10. มาริลตา วูเพิร์, "นโยบายสังคม" เอกสารประกอบวิชา เศษ. 608 "นโยบายและระบบประกันสังคม" (ฉบับสำเนา)

## 1.2 องค์ประกอบของคำว่า “นโยบาย” <sup>(11)</sup>

1. นโยบายจะต้องบอกถึงหนทางที่จะไปสู่เป้าหมายนั้นว่าจะกระทำได้อย่างไร  
2. ต้องมีความเชื่อว่า สามารถเปลี่ยนแปลงในสิ่งนั้นได้ เช่น การมีนโยบายสำหรับเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กยากจนไร้การศึกษา เพราะเชื่อมั่นว่าจะสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขในปัญหานี้ได้

3. นโยบายจะหมายรวมถึงความตั้งใจที่จะกระทำสิ่งใด เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นการแสดงถึงความตั้งใจของผู้มีส่วนรับผิดชอบ ในการจะดำเนินการใดเพื่อแก้ไขปัญหานั้น

นายแพทย์ดำรง บุญยืน ได้ให้ข้อคิดว่า การจะมีนโยบายได้นั้นต้องมี  
ส่วนประกอบ 3 ส่วน คือ

1. มีปัญหาเกิดขึ้น
2. มีความคิดที่จะแก้ไขปัญหานั้น
3. มีการตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหานั้น

ถ้าขาดองค์ประกอบอันใดไปก็จะทำให้นโยบายนั้นยากที่จะสัมฤทธิ์ผล

## 1.3 รูปแบบของนโยบายสังคม ( Model of social policy )

### (1) The Residual Welfare of Social Policy

รูปแบบของนโยบายสังคมนี้เชื่อในหลักความจริงว่า ความต้องการของบุคคล จะได้รับการตอบสนองใน 2 ทาง คือ

1. จากการซื้อหาบริการที่อยู่ (ในตลาดสินค้าและบริการ)
2. การจัดหาให้โดยครอบครัว

เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการของบุคคลไม่สามารถได้รับการตอบสนองจากสองช่องทางนี้แล้ว เมื่อนั้นรัฐควรเข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ รัฐจะจัดบริการเพื่อสวัสดิภาพแก่ประชาชนที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เพราะ

1. ขาดอำนาจซื้อ ( Purchasing Power )
2. ประชาชนที่ครอบครัวของเขาไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้

(2) The Institutional Redistributive Model of Social Policy

รูปแบบนี้มีแนวคิดที่นโยบายสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมจะเป็นในรูปแบบของสถาบันที่รัฐพึงจัดให้มีขึ้น เพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไปให้ทั่วถึง โดยยึดหลักการของความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อรูปแบบการดำรงชีวิตของคนในสังคม และแนวคิดในเรื่องของความยุติธรรมทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกระจายและแบ่งปันทรัพยากรของสังคม

(3) The Industrial Achievement - Performance Model of Social Policy

รูปแบบนี้ มีความเชื่อว่าคนควรได้รับสวัสดิการตามคุณความดี ตามผลงานและตามแผนผลผลิตที่เขากระทำได้ รูปแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ และทางด้านจิตวิทยาที่ว่า ควรจะมีรางวัลและการให้คุณโทษ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ตนปฏิบัติงาน ดังนั้น สวัสดิการหรือบริการที่บุคคลควรจะได้รับในนโยบายสังคมที่ปรากฏนั้น ควรพิจารณาจากคุณความดี ผลผลิตและการกระทำของบุคคลในลักษณะงานนั้น ๆ เพื่อให้เกิดทั้งแรงจูงใจในการทำงาน และความจงรักภักดีต่อกลุ่ม ต่อหน่วยงานนั้น ๆ

รูปแบบของนโยบายสังคม ทั้ง 3 รูปแบบ จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน ดังนั้นในการศึกษาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาและแยกแยะ พื้นฐาน ความแตกต่างกันของสมาชิกในสังคม และสังคมนั้น ๆ เป็นประเด็นหลักด้วย

## 2. ปฏิญญานักกึ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี

ความเป็นมา<sup>(12)</sup> การประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี ครั้งที่ 4 จัดขึ้นตามมติสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 45 เมื่อปี 2533 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามและประเมินผลการอนุวัติยุทธศาสตร์ในโรบี เพื่อความก้าวหน้าของสตรี ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมระดับโลก เพื่อทบทวนและประเมินผลความสำเร็จของทศวรรษสตรีแห่งสหประชาชาติ เมื่อปี 2528 ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา รวมทั้งกำหนดมาตรการในการเร่งรัดการอนุวัติตามยุทธศาสตร์ในโรบี ให้บรรลุเป้าหมาย ภายในปี ค.ศ.2000 และส่งเสริมการเพิ่มศักยภาพของสตรี เพื่อให้สตรีได้รับความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ

ผลการประชุม ที่ประชุมได้มีการรับรองปฏิญญานักกึ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี ( Beijing Declaration and Platform for Action ) ซึ่งแผนปฏิบัติการประกอบด้วย 6 ส่วน ได้แก่<sup>(13)</sup>

---

12. อัจฉรา สุชะนันท์, (บรรยาย) เรื่องผลสรุปจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี ครั้งที่ 4, 5 ตุลาคม 2538 ณ สภาสตรีแห่งชาติ ในวาระสารผู้ได้ ฉบับที่ 37 พฤษภาคม - สิงหาคม 2538 หน้า 48

13. เรื่องเดียวกัน

ส่วนที่หนึ่ง Mission Statement วัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ

ส่วนที่สอง Global Framework กล่าวถึงสถานการณ์ของสตรีทั่วโลก ภูมิหลังของการจัดการประชุม และความสำคัญของแผนปฏิบัติการ

ส่วนที่สามและสี่ Critical Areas of Concern และ Strategic Objective and Actions ซึ่งถือเป็นหัวใจของแผนปฏิบัติการ และประเด็นต่าง ๆ ที่ควรได้รับความห่วงใยพิเศษ 12 หัวข้อ

ส่วนที่ห้า Institutional Arrangement เรียกร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดตั้งกลไกเพื่ออนุวัติตามแผนปฏิบัติการ

ส่วนที่หก Financial Arrangement เรียกร้องให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนแผนปฏิบัติการ

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการประชุมดังกล่าว และได้ยืนยันถึงพันธกรณีที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว สำหรับกรมประชาสงเคราะห์ได้พิจารณา ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมฯ ในด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่สตรี รวม 6 ประเด็น ดังนี้<sup>(14)</sup>

#### 1. สตรีกับความยากจน

ประเด็น : ความยากจนของสตรีเกี่ยวโยงโดยตรงกับการขาดโอกาส และการไม่สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ การเข้าไปถึงทรัพยากรและบริการต่าง ๆ เช่น สินเชื่อ ที่ดิน มรดก การศึกษาและบริการสนับสนุนอื่น ๆ รวมทั้งขาดส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

#### 2. การศึกษาและการฝึกอบรมของสตรี

ประเด็น : การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง และเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการบรรลุเป้าหมายของความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ การรู้หนังสือของสตรีเป็นกุญแจสำคัญในการปรับปรุงสุขภาพ โภชนาการ และการศึกษาในครอบครัว

นอกจากนี้สตรีควรได้รับประโยชน์จากการแสวงหาความรู้ และทักษะอย่างต่อเนื่อง นอกเหนือจากที่ได้รับมาตั้งแต่วัยเยาว์ แนวคิดของการศึกษาตลอดชีวิต เช่นนี้ รวมไปถึงความรู้และทักษะที่ได้รับจากการศึกษาและการฝึกอบรมในระบบการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นนอกระบบ และความรู้ตามประเพณีดั้งเดิม

---

14. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สำนักงาน, ปฏิญญารีกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี.  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว

### 3. ความรุนแรงต่อสตรี

ประเด็น : ความรุนแรงต่อสตรี เป็นอุปสรรคหนึ่งที่เกิดขวางการบรรลุเป้าหมาย ความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ ความรุนแรงต่อสตรีเป็นทั้งการละเมิดและทำลาย หรือเพิกถอน การที่สตรีจะได้รับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการดำเนิน และการบังคับให้ค้า ประเวณี โดยที่สตรีในกลุ่มยากจนในชนบทหรือชุมชนอันห่างไกล เป็นกลุ่มที่อยู่ในสภาพเสี่ยงต่อความ รุนแรงมากเป็นพิเศษ

### 4. สตรีกับเศรษฐกิจ

ประเด็น : ชายและหญิงมีความแตกต่างกันอย่างมากในโอกาสการเข้าถึงการ ใช้อำนาจในโครงสร้างเศรษฐกิจของสังคมที่ตนอยู่ อีกทั้งมีการเลือกปฏิบัติต่อหญิงในการศึกษาและการ ฝึกอบรม การจัดจ้าง การจ่ายผลตอบแทน แม้ว่าสตรีจะเป็นสัดส่วนที่สำคัญในกำลังแรงงาน แต่มีอุปสรรค มากมายในการกีดกันความสามารถของสตรี

### 5. สิทธิมนุษยชนของสตรี

ประเด็น : สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิดของ มนุษย์ทุกคน การปกป้องคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นความรับผิดชอบ ประการแรกสุดของรัฐบาล

ความรุนแรงต่อสตรีเป็นทั้งการละเมิด และทำให้การที่สตรีจะได้รับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานลดถอยลงหรือหมดสิ้นไป เช่น การบังคับคนเป็นทาส การขูดรีดทางเพศ การค้า สตรีและเด็กระหว่างประเทศ การบังคับค้าประเวณี และลวนลามทางเพศ

### 6. เด็กผู้หญิง

ประเด็น : ความรุนแรงทางเพศ และโรคที่ติดต่อทางเพศสัมพันธ์ รวมทั้งโรคเอดส์มี ผลร้ายอย่างมหันต์ต่อสุขภาพของเด็ก และเด็กผู้หญิงจะอ่อนแอกว่าเด็กชายต่อผลที่ตามมาจากการมี สัมพันธ์ก่อนวัยและที่ไม่มีการป้องกัน

เด็กผู้หญิงมักเสี่ยงต่อความรุนแรงทุกชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงทางเพศ ซึ่งรวมถึงการข่มขืน การทารุณทางเพศ การเอารัดเอาเปรียบ การค้ามนุษย์

สรุป ในยุคโลกาภิวัตน์ หรือยุคโลกไร้พรมแดน ปัญหาของสตรี มิได้เป็นเพียง ปัญหาเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่ หรือเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาระดับโลก ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของอารยประเทศ ขณะเดียวกันการป้องกัน แก้ไข และพัฒนาสตรี ก็มีอาจกระทำเพียง ส่วนใดส่วนหนึ่ง หากแต่ต้องกระทำไปพร้อม ๆ กันทุกส่วน ปฏิญญาปักกิ่งเป็นอีกตัวบ่งชี้หนึ่งที่ไทยในฐานะองค์กรร่วม จะต้องแสดงเจตนารมย์และจุดยืนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

### **3. แผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)**

3.1 ความเป็นมา<sup>(15)</sup> ในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมระดับโลกเรื่องสตรี ครั้งที่ 4 ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งผลจากการประชุมได้มีการประกาศปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปพิจารณาร่วมกับแผนพัฒนาสตรีของแต่ละประเทศด้วย

โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เน้นคนเป็นศูนย์กลาง หรือเป็นจุดหมายหลักของการพัฒนา เริ่มตั้งแต่ปฏิสนธิไปจนตลอดชีวิต มุ่งการพัฒนาตนอย่างเต็มที่ตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจและสติปัญญา เพื่อให้เป็นทั้งคนดี คนเก่ง มีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ และให้ทุกคนมีสิทธิและมีโอกาสได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ รวมทั้งมีส่วนร่วมการพัฒนาประเทศทุกขั้นตอน สตรีซึ่งเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาด้วย

ดังนั้นแผนพัฒนาสตรีในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่จัดทำขึ้นนี้จึงเป็นการนำแนวความคิดทิศทางการดังกล่าวไปขยายให้เกิดเป้าหมาย และแผนงานที่เหมาะสม สอดคล้องกันต่อไป สำหรับแนวคิดและทิศทางการพัฒนาสตรี ของแผนฯมีจุดเน้นที่<sup>(16)</sup>

1. เน้นพัฒนาที่ ตัวสตรี ให้สตรีทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เพื่อเป็นทั้งคนดี มีศักยภาพ มีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ และให้สตรีทุกคนมีสิทธิและมีโอกาสได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ มีส่วนร่วมการพัฒนาประเทศทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจ

2. เน้นพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบตัวสตรี โดยมุ่งการพัฒนาทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน ตลอดจนระบบความมั่นคงทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาสตรี

---

15. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สำนักงาน คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจจัดทำแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8, กรุงเทพฯ : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) 2540, หน้า 7

16. เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

### 3.2 วิสัยทัศน์สตรีที่พึงปรารถนาในอนาคต <sup>(17)</sup>

1. สตรีทุกคนได้รับการพัฒนาให้เต็มศักยภาพทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ ความสามารถ เพื่อเป็นคนมีสุขภาพดี มีคุณภาพ ตลอดจนสามารถพึ่งพาตนเองได้ และสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่าตลอดทุกช่วงวัยของชีวิต
2. สตรีทุกคนได้รับสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมในทุกระดับของกลไก การตัดสินใจ อีกทั้งได้รับการคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมชาย รวมทั้งในการเป็นบุตร ภรรยา มารดา และสตรีโสด
3. สังคมปราศจากอคติและการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
4. สังคมปราศจากการใช้ความรุนแรงต่อสตรี

### 3.3 สาระสำคัญ <sup>(18)</sup>

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อพัฒนาศักยภาพของสตรีทั้งทางด้านสุขภาพกาย จิตใจ สติปัญญา สังคม ค่านิยม และจิตสำนึก โดยเพิ่มโอกาสในการรับบริการทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต
2. เพื่อให้เกิดความเสมอภาค โดยขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ทั้งทาง นิติบัญญัติ และพฤตินัย
3. เพื่อให้สตรีได้รับความคุ้มครองทุกด้าน ในฐานะที่มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมชาย รวมทั้งในการเป็นบุตร ภรรยา และมารดา
4. เพื่อส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทุกระดับ รวมทั้งพัฒนาครอบครัว ชุมชน ประเทศ และประชาคมนานาชาติ

### 3.4 เป้าหมาย <sup>(19)</sup>

1. สตรีมีสุขภาพดีทั้งทางร่างกาย จิตใจ มีโอกาสพัฒนาสติปัญญา ทักษะในการประกอบอาชีพ สามารถพึ่งพาตนเองและมีงานทำที่เหมาะสม
2. สตรีมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของสังคม และการตัดสินใจในการพัฒนาทุกด้านของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร สิ่งแวดล้อม ศาสนา วัฒนธรรม สื่อมวลชน และครอบครัว

---

17. เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

18. เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

19. เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

3. ผู้จัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

4. ปรับปรุงกฎหมายและวิธีการปฏิบัติให้เพิ่มความคุ้มครองแก่สตรีที่ถูกเอารัดเอาเปรียบทางเพศ การทุบตีเด็กและภรรยา ทั้งในครอบครัวและสถานที่ทำงาน

### 3.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศตรี<sup>(20)</sup>

เพื่อให้การพัฒนาศตรีได้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาศตรีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของสตรี
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาศตรี
3. ยุทธศาสตร์การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศตรีกลุ่มด้อยโอกาส
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาศตรี

#### จุดเน้นในแต่ละยุทธศาสตร์

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของสตรี เน้นการพัฒนาศักยภาพของสตรีทั้งด้านสุขภาพอนามัย สติปัญญา ทักษะฝีมือ และการมีงานทำ รวมทั้งการพัฒนาจิตใจ

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาศตรี เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน สร้างสังคมที่มีค่านิยมที่ไม่ตีอคติทางเพศ รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพผ่านสื่อมวลชนต่างๆ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

3. ยุทธศาสตร์การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เน้นการส่งเสริมความเสมอภาคทางกฎหมาย พิทักษ์ความปลอดภัยและการให้สวัสดิการ รวมทั้งส่งเสริมให้สตรีได้มีส่วนร่วมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทุกระดับ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศตรีกลุ่มด้อยโอกาส เน้นการพัฒนาศตรีกลุ่มด้อยโอกาส ให้ได้รับการพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพตามขีดความสามารถของแต่ละบุคคล รวมทั้งได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และได้รับบริการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาศตรี เน้นการปฏิรูประบบการบริหารจัดการในรูปพหุภาคี มีเครือข่ายการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีการติดตามและประเมินผล รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลตัวบ่งชี้ งานวิจัย และการใช้เทคโนโลยีทางการสื่อสารเพื่อการพัฒนาศตรี

20. เรียงเดียวกัน, หน้า 29

ในรายละเอียดของการจัดทำแผนพัฒนาสตรี ได้มีการพิจารณาประเด็นจากปฏิญญาปักกิ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรีที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย บรรจุในแผนพัฒนาสตรีฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2540 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ และเอกชน นำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการพัฒนาสตรีในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ( พ.ศ. 2540 - 2544 ) ต่อไป

#### **4. นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535 - 2541) ในส่วนของสตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ <sup>(21)</sup>**

##### **4.1 ความหมาย**

ธุรกิจบริการทางเพศ คือ การดำเนินธุรกิจที่ผู้ประกอบการจัดหาบุคคลอื่นมาเพื่อการค้าประเวณี หรือเอื้ออำนวยให้มีการค้าประเวณี ในสถานบริการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.สถานบริการ 2509 เช่น โรงแรม บาร์ สถานอาบอบนวด โรงน้ำชา ฯลฯ และในสถานที่ซึ่งผิดกฎหมาย เช่น ซ่อง

##### **4.2 สภาพปัญหา**

ธุรกิจบริการทางเพศ เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ ซึ่งขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งย่อมเกิดผลกระทบต่อประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะธุรกิจบริการทางเพศ ในลักษณะโสเภณีเด็ก เป็นธุรกิจที่ให้ประโยชน์และรายได้สูง กลุ่มเด็กที่เข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ที่สำคัญ คือ

กลุ่มเด็กในเมือง ซึ่งค้าประเวณีเป็นครั้งคราว และกลุ่มเด็กหญิงในชนบท สำหรับกลุ่มเด็กหญิงในชนบท แบ่งเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ

1. กลุ่มสมัครใจ ซึ่งเป็นกลุ่มค่อนข้างน้อย โดยมีสาเหตุหลักเกิดจากการถูกส่งเกินทางเพศตั้งแต่อายุน้อย และถูกกระทำซ้ำซากจนกลายเป็นความเคยชินและนำไปสู่การค้าประเวณีในที่สุด

2. กลุ่มที่ถูกนำตัวไปขายให้สถานค้าประเวณี ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด โดยการบังคับของพ่อ แม่ ญาติ ผู้ปกครอง หรือถูกชักจูงโดยเอเยนต์ที่อาศัยผลประโยชน์ต่อเด็กและครอบครัว

3. กลุ่มถูกบังคับข่มขืนใจให้ค้าประเวณี ซึ่งอาจจะเป็นเพราะถูกล่อลวง หรือถูกลักพาตัวไปขายให้กับสถานค้าประเวณี โดยเอเยนต์ ญาติ หรือคนรู้จัก

---

21. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สำนักงาน คณะอนุกรรมการเฉพาะด้านจัดทำแผนงานหลักสตรี, นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) บทที่ 11 กรุงเทพฯ : สัมพันธ์พรพริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด(มหาชน) 2537

#### 4.3 สาเหตุและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

##### 1. ปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน ผลักดันให้ประชาชนในภาคชนบทอพยพเข้าเมือง ก่อผลกระทบต่อสถาบันครอบครัวสตรีในชนบทต้องหาทางออกมาประกอบธุรกิจบริการทางเพศมากขึ้น อีกทั้งผู้ประกอบการธุรกิจบริการทางเพศก็เพิ่มขึ้น เพราะก่อผลรายได้ค่อนข้างสูงในด้านผู้ซื้อบริการทางเพศก็เพิ่มขึ้น เพราะกลุ่มชายบางกลุ่มมีอำนาจการซื้อเพิ่มขึ้น อีกทั้งสามารถหาซื้อบริการได้อย่างสะดวกสบาย

##### 2. ปัจจัยทางด้านสถาบันครอบครัว

สภาพสังคมเศรษฐกิจที่ บิดา มารดาต้องออกไปประกอบอาชีพนอกบ้านมีเวลาอบรมเลี้ยงดูลูกน้อยลง ก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวและเด็ก ๆ หาทางออกในรูปแบบต่าง ๆ กัน รวมทั้งการใช้บริการทางเพศ หรือถูกล่อลวงและผลักดันเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศ

##### 3. ปัจจัยทางการศึกษา

หลักสูตรการศึกษาภาคบังคับ ยังไม่สามารถตอบสนองต่อการดำรงชีวิตที่เหมาะสมและถูกต้องในการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน ประชาชนยังได้รับการศึกษาน้อยเป็นเหตุให้ถูกล่อลวงได้ง่าย บางส่วนไม่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพ ทำให้ต้องประกอบอาชีพที่ง่ายและไม่ต้องใช้ทักษะพิเศษ

##### 4. ปัจจัยจากสื่อมวลชน

อิทธิพลจากสื่อมวลชน และสิ่งพิมพ์ประเภทต่าง ๆ ที่ชี้นำยั่วยุดความต้องการทางเพศ ส่งผลสนับสนุนธุรกิจบริการทางเพศ

#### 4.4 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี

ปัญหาโสเภณีเด็กถือเป็นปัญหาเร่งด่วน ที่รัฐต้องแก้ไข เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า เด็กหญิงที่จบชั้นประถมศึกษาจะถูกชักพาเข้าสู่การค้าประเวณี ในบางชุมชนทางภาคเหนือไม่พบเด็กหญิง เพราะได้เคลื่อนย้ายจากหมู่บ้านไปทำการค้าประเวณี ขณะที่การค้าประเวณีเป็นระบบที่ดำรงอยู่ทั้งในสังคมอุตสาหกรรมและสังคมที่กำลังพัฒนา เป็นรูปแบบของการใช้เพศสัมพันธ์ในเชิงการค้า แนวทางในการพิจารณาปัญหาจึงจำแนกได้ ดังนี้

1. แนวทางมองโสเภณีเป็นอาชญากร ( Criminalization )

สังคมมองว่าโสเภณีเป็นความจำเป็นที่ชั่วร้ายในสังคม จำเป็นต้องให้มีอยู่ เพื่อพิทักษ์ปกป้องผู้หญิงดีให้รอดพ้นจากการข่มขืน และเหยื่อสนองความต้องการทางเพศของชาย โดยถือว่าชายมีความต้องการทางเพศมากกว่าหญิง แนวทางนี้จึงยอมให้มีโสเภณี มีการควบคุมและลงโทษ เพื่อป้องกันมิให้โสเภณีประกอบกิจการอย่างประเจิดประเจ้อ เป็นแนวทางที่ยอมรับหญิงค้าประเวณี และในขณะเดียวกันกับปกป้องประโยชน์ผู้ซื้อชายด้วย

2. แนวทางการยอมรับโดยควบคุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย ( Legalization )

มีจุดยืนเช่นเดียวกับแนวคิดที่ 1 แต่ยอมรับสภาพความเป็นจริง และยอมจำนนว่าไม่สามารถขจัดโสเภณีให้หมดไป จึงควรทำให้ถูกต้อง มีกฎหมายควบคุมผู้ค้าบริการทางเพศหรือโสเภณี ด้วยวิธีจดทะเบียนโสเภณี เพื่อควบคุมกามโรคและอื่น ๆ ทั้งยังสามารถจัดเก็บภาษีจากหญิงที่ค้าประเวณีได้ด้วย

3. แนวทางการขจัดการค้าประเวณีโดยสิ้นเชิง ( Abolition )

แนวทางนี้มองเห็นว่ระบบการค้าประเวณีเป็นระบบการค้ามนุษย์ จึงควรขจัดให้หมดสิ้นไป โดยใช้มาตรการช่วยเหลือผู้ที่ถูกค้า และต้องการลงโทษนักค้ามนุษย์

แนวทางนี้แยกการวิเคราะห์โสเภณี และระบบการค้าประเวณี

4. แนวทางเลิกมองโสเภณีเป็นอาชญากร ( Decriminalization )

มีวิธีการมองเช่นเดียวกับแนวทางที่ 2 คือ แยกโสเภณีออกจากระบบการค้าประเวณี และแยกโสเภณีออกเป็นประเภทที่ถูกบังคับ และที่เลือกจะเป็นเนื่องจากรายได้ดีกว่า

แนวทางนี้ เสนอให้ยกเลิกกฎหมาย ที่จับกุมลงโทษโสเภณีและให้ใช้กฎหมายอาญา และอื่น ๆ ดำเนินการกับผู้แสวงหาผลประโยชน์ บังคับค้าผู้หญิง แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ผู้หญิงสามารถค้าประเวณีได้โดยไม่ต้องถูกจับกุมลงโทษ หรือถูกหาผลประโยชน์จากร่างกายของตนตลอดจนสามารถพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนได้ ในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่ง

4.5 ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการหลัก

มาตรการทางเศรษฐกิจ

1. พัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทบนพื้นฐานทางการเกษตร โดยสนับสนุนให้เป็นแผนหลักในแผนพัฒนาจังหวัด เน้นจังหวัดที่มีปัญหาหญิงต้องออกมาขายบริการทางเพศ และปัญหาแรงงานหญิง

2. ดำเนินการเฝ้าระวังและสกัดกั้นไม่ให้มีการล่อลวง ชื้อ ขาย หรือบังคับให้หญิงไปค้า  
ประเวณี

มาตรการทางการศึกษา

1. สร้างเสริมและอบรมปลูกฝังค่านิยมและเจตคติที่เคารพในเกียรติ สิทธิ และคุณค่า  
แห่งความเป็นมนุษย์ และให้มีค่านิยมที่ถือว่าคุณธรรมทางเพศ เป็นสิ่งสำคัญ หญิงและชายเท่ากัน โดยให้มี  
การสั่งสอน อบรม ประพฤติปฏิบัติกันในครอบครัว โรงเรียน รวมทั้งในการเรียนรู้จากกระบวนการสังคม สิ่งแวดล้อม และสื่อมวลชน

2. ให้ความรู้เรื่องเพศศึกษาและเพศสัมพันธ์ ซึ่งจะต้องจัดเสนอโดยมีความมุ่งหมาย  
ขอบเขต และวิธีการอันเหมาะสมแต่ละวัน

3. ปรับทัศนคติ และค่านิยมคนในสังคม ให้เห็นความสำคัญของสถาบันครอบครัว  
และการพัฒนาเด็กให้มากขึ้น

มาตรการด้านการเผยแพร่ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์

1. หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการป้องกัน แก้ไข ปัญหาธุรกิจ  
บริการทางเพศ โดยใช้สื่อต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

2. สนับสนุนด้านข้อมูลแก่องค์กรเอกชน องค์กรศาสนา องค์กรในท้องถิ่น เพื่อให้มี  
บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลในระดับท้องถิ่น และร่วมกันแก้ปัญหา

3. ให้ความรู้แก่บิดา มารดา ผู้ปกครอง โดยเฉพาะในชนบทและชุมชนแออัดในด้าน  
ความผิดทางกฎหมาย ศีลธรรม

มาตรการด้านการสงเคราะห์และฟื้นฟูพัฒนาสภาพ

1. เร่งรัดการจัดบริการสงเคราะห์ พัฒนา เพื่อป้องกันและแก้ไขบุคคล  
กลุ่มเป้าหมาย ตามนโยบายการลดและจำกัดธุรกิจบริการทางเพศ แทนการลงโทษ บังคับจดทะเบียน  
เพื่อหวังจะควบคุมโรคควบคุมคู่ไปกับมาตรการด้านต่าง ๆ

2. ดำเนินการฟื้นฟู รักษา สงเคราะห์ ฝึกอาชีพ ที่เหมาะสมแก่หญิงที่ประกอบอาชีพ  
ค้าบริการทางเพศ ให้ปรับเปลี่ยนมาประกอบอาชีพอื่น

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ พบว่า มีงานวิจัยที่ศึกษาถึงกระบวนการในการแก้ไขปัญหาโสเภณี และการประเมินนโยบายของรัฐ จากโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ไว้พอสมควร ดังนี้

นภา เศรษฐกร <sup>( 22 )</sup> ศึกษาเรื่อง “กระบวนการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ : กรณีศึกษาโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดลำปาง” พบว่า โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท สามารถสกัดกั้นมิให้สตรีต้องทิ้งถิ่นไปประกอบอาชีพนอกหมู่บ้าน การฝึกอบรมวิชาชีพ ตัดเย็บเสื้อผ้า สร้างความพอใจให้กับสตรี เพราะนอกจากไม่ต้องเดินทางแล้วยังได้อยู่กับครอบครัว และได้รับการและสวัสดิการระหว่างฝึกอบรม เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำ เงินยืมชีพ การจัดหางานให้ทำในเขตภูมิลำเนาหลังจากสำเร็จการฝึกอบรม การสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพ

อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาเพิ่มเติม เช่น การให้บุคคลในครอบครัวมีความมั่นคงในด้านอาชีพและรายได้ การอบรมพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สมาชิกในครอบครัว สาขาวิชาชีพที่ฝึกควรมีความหลากหลาย การอบรมให้ความรู้ในเรื่องของวิชาการ การตลาดและการรวมกลุ่มให้มากขึ้น

ดร.พศิน แดงจวง <sup>( 23 )</sup> ได้ทำการศึกษาประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท พบว่า โครงการประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง (50-70%) กล่าวคือ มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีการใช้สถานที่ต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นศาลาวัด ที่ทำการสภาตำบล ศูนย์ฝึกอบรม การใช้งบประมาณที่ผ่านมาจึงเป็นไปเพื่อการดำเนินงานทั้งสิ้น และโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ถือเป็นรูปแบบการพัฒนาแบบผสมผสานที่ใช้ของที่มีอยู่แล้วให้คุ้มค่า มีความหมายและมีประโยชน์ต่อชุมชน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาก็พบข้อจำกัดว่าผู้สำเร็จการอบรมร้อยละ 40 ได้ประกอบอาชีพตามที่ฝึกอบรมมา ร้อยละ 30 รวมกลุ่มประกอบอาชีพในชุมชน และร้อยละ 20 เข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ประชาสงเคราะห์จัดหาให้ จะมีเพียงร้อยละ 10 ที่ประกอบอาชีพในสถานที่ที่ถูกจัดว่าเสี่ยงต่อการเข้าสู่อาชีพขายบริการทางเพศแบบแอบแฝง

---

22. นภา เศรษฐกร, กระบวนการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ : กรณีศึกษาโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดลำปาง. 2538

23. พศิน แดงจวง, ดร. รายงานการวิจัยประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท. 2538

ในการนี้ ดร.พศิน เสนอว่าในการดำเนินโครงการควรมีการศึกษาสภาพบริบทให้ต้องแท้  
ว่า แห่งใดที่มีความต้องการแท้จริงที่จะฝึกอบรมอีกทั้งควรประสานความร่วมมือกับองค์กรชุมชนให้มีส่ว  
ร่วมมากขึ้นในมิติต่าง ๆ จนถึงขั้นความรับผิดชอบมากที่สุด

เปรมสุข ด้านผาสูกกุล <sup>( 24 )</sup> ศึกษาความรู้ความเข้าใจและทัศนคติต่อการค้าประเวณี :  
กรณีการฝึกอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดลำปาง

เปรมสุขได้ศึกษาการจัดการอบรมระยะยาวภาคการเรียนรู้ บรรยากาศทั่วไปในขณะฝึกอบรม ความรู้  
ความเข้าใจ และทัศนคติต่อการค้าประเวณีของผู้ที่ผ่านการอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ จังหวัดลำปาง  
พบว่า การจัดการอบรมระยะยาวภาคการเรียนรู้ในขณะฝึกอบรมที่เป็นการฝึกอาชีพ และอบรมจริยธรรม มีอิทธิพลต่อ  
พัฒนาการด้านความรู้ ความเข้าใจต่อการค้าประเวณีเพียงเล็กน้อย ควรปรับปรุงหลักสูตร เพิ่มเวลาให้กับ  
การเรียนการสอนเกี่ยวกับความรู้ทั่วไปในชีวิตประจำวัน เช่น จริยธรรม โรคเอดส์ ฯลฯ และควรมีการ  
ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้า  
ประเวณี เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายอย่างได้ผลเป็นรูปธรรม นอกจากนี้  
เปรมสุขยังพบว่าบรรยากาศทั่วไปในขณะฝึกอบรมมีส่วนเกี่ยวข้องในลักษณะสร้างความพอใจ และสนใจ  
ให้ต้องการฝึกอบรม ควรเสริมสร้างบรรยากาศในลักษณะการยอมรับซึ่งกันและกัน โดยมีกิจกรรมสร้าง  
ความสนุกสนาน ความรักใคร่กลมเกลียว ซึ่งจะมีผลต่อพัฒนาการด้านทัศนคติ

เสาวนีย์ ไชมพัตร <sup>( 25 )</sup> ได้ทำการศึกษาการประเมินผลการนำนโยบายการพัฒนาทักษะ  
อาชีพสตรีในชนบทไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท วัดสหกรณ์-  
ธรรมาราม ตำบลเขื่อนผาก อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่

พบว่า ปัจจัยทางสังคมได้แก่ ปัญหาโสเภณีเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลต้องพัฒนาโครงการ  
ฝึกอาชีพ โดยให้การสนับสนุนอย่างเต็มรูปแบบทั้งด้านทรัพยากรวัสดุ บุคคล หลักสูตร และการดำเนินงาน  
สนับสนุนส่งเสริมในลักษณะเป็น Package เพื่อให้โครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จ

---

24. เปรมสุข ด้านผาสูกกุล. "ความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติต่อการค้าประเวณี กรณีการฝึกอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรี  
ชนบท จังหวัดลำปาง". ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัย (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.  
2538

25. เสาวนีย์ ไชมพัตร. "การประเมินผลการนำนโยบายการพัฒนาอาชีพสตรีในชนบทไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้าง  
ชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท วัดสหกรณ์ธรรมาราม ตำบลเขื่อนผาก อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่". ภาคนิพนธ์รัฐศาสตร์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2539

นโยบายการพัฒนาทักษะอาชีพสตรีชนบท ได้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น มีเนื้อหาสาระนโยบายที่ชัดเจน วัตถุประสงค์ เนื้อหา วิธีการดำเนินงาน และกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนร่วมมือจากคนในสังคม ได้แก่ ภาคเอกชน ธุรกิจ สื่อมวลชน องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไปในระดับที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตามผู้ศึกษา ได้เสนอแนะว่าควรมีการส่งเสริมให้สตรีที่สำเร็จการฝึกอบรมได้มีการพัฒนาตนเองทั้งด้านวิชาชีพ และวิชาสามัญตามความสมัครใจ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญ ทั้งทางด้านวิชาชีพและประสบการณ์ชีวิต

กล่าวโดยสรุป ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าโครงการควรเพิ่มน้ำหนักในด้านการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ชุมชนและผู้ que ้รับการอบรม รวมทั้งการเพิ่มเนื้อหาการฝึกอบรมให้มีความหลากหลายและเพิ่มทักษะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็น ภายหลังจากการสำเร็จการฝึกอบรมแล้ว

## บทที่ 3

# ความเป็นมาของนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีในประเทศไทย

### 3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับปัญหาโสเภณีในประเทศไทย <sup>(26)</sup>

- โสเภณีในประเทศไทย ตามหลักฐานที่เขียนไว้พบว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา ยอมให้มีการค้าประเวณีได้ แต่จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ ในช่วงปลายรัชกาลที่ 4 ชาวจีนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเกือบทั้งหมดเป็นเพศชาย และไม่ได้นำครอบครัวเข้ามาอยู่ด้วย จึงเป็นเหตุให้ต้องการบริการทางเพศจากหญิงโสเภณี

- ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รูปแบบของหญิงโสเภณี คือ “นางประจำสำนัก” ซึ่งอยู่ในรูปของหญิงทาส โดยมีนายเงินเป็นเจ้าของสิทธิขาด ซึ่งกฎหมายไทยในสมัยนั้นถือว่าทาสเป็นทั้งวัตถุและเป็นทั้งบุคคลตามกฎหมาย รูปแบบการค้าประเวณีจะมีนายโรงหรือเจ้าของสำนักโสเภณีคอยดูแลควบคุมความประพฤติของหญิงโสเภณีให้ปฏิบัติต่อชายที่มาเที่ยว

- ในปี พ.ศ.2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศให้มีการเลิกทาสขึ้น ทำให้นางทาสส่วนหนึ่งสมัครใจเป็นโสเภณีหาเลี้ยงชีพ จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ.127 <sup>(27)</sup> โดยรัฐเปิดให้ค้าประเวณีโดยถูกกฎหมายด้วยการให้จดทะเบียนโรงหญิงนครโสเภณีแล้วเก็บภาษีเข้ารัฐ เพื่อวัตถุประสงค์จะควบคุมโรคให้ได้ แต่ไม่เป็นผล เพราะมีการค้าประเวณีนอกระบบจดทะเบียน มีการแพร่ระบาดของกามโรค

ต่อมาประเทศไทยสนองนโยบายของสหประชาชาติ ในการขจัดปัญหาการเอาเปรียบหญิงและละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการยกเลิกการค้าประเวณีที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 โดยประสงค์จะปราบการประกอบอาชีพดังกล่าว โดยให้ถือว่าเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมายเอาโทษแก่หญิงตลอดจนบรรดาผู้มีส่วนร่วมในการค้า เช่น เจ้าของกิจการ ผู้รับจ้างให้มีการค้าประเวณี จนกระทั่งกรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งใช้บังคับมานาน เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 21 ธันวาคม 2539

---

26. คณะนักศึกษาศาสนาบัณฑิตวิทยาลัยและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล “ประมวลผลสถานการณ์ ความรู้ และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโสเภณีในประเทศไทย” ใน NICS เชนปลดอดโสเภณี, จรรยา เศรษฐบุตร และ สุภาณี เวชพงศา รวบรวม, นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, เอกสารวิชาการ หมายเลข 184 หน้า 172 - 176

27. เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

มีสาระสำคัญลงโทษหญิงผู้ค้าประเวณีให้น้อยลง ลงโทษผู้เยาว์เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในสถานการค้าประเวณี เพิ่มโทษจำคุกและปรับแก่ผู้จัดหา เจ้าของกิจการดูแล ผู้ควบคุมสถานการค้าประเวณี ผู้ทวงหนี้ยักยอกซึ่งผู้อื่นให้ทำการค้าประเวณีให้สูงขึ้น ลงโทษบิดามารดา ผู้ปกครองที่มีส่วนรู้เห็นให้บุตรค้าประเวณี โดยจำคุกและปรับหรือถอนอำนาจปกครอง สำหรับนโยบายสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 จะพบสาระสำคัญด้านสังคม ดังนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) <sup>(28)</sup>

ตามโครงสร้างของแผนฯ จะพบว่านโยบายทางสังคมเป็นหนึ่งในนโยบายของการพัฒนาเศรษฐกิจ เรียกว่านโยบายทางสังคม ซึ่งจะประกอบด้วย นโยบายทางสาธารณสุขและนโยบายทางการสังคม สงเคราะห์ ซึ่งในส่วนของนโยบายสังคมสงเคราะห์นั้น มีแนวคิดทางด้านสวัสดิการสังคมบ้าง ซึ่งประกอบด้วย นโยบายทางด้านอาคารสงเคราะห์ และนโยบายการประชาสงเคราะห์ แนวคิดของนโยบายมุ่งทางด้าน การให้ความช่วยเหลือและการสงเคราะห์เป็นเงิน หรือสิ่งของแก่บุคคลผู้มีปัญหา ดังเหตุผลที่ระบุในแผนฉบับนี้ว่า “จะสงเคราะห์คนยากจน ผู้มีรายได้น้อย เด็กซึ่งไร้ผู้อุปการะ ตลอดจนคนชราซึ่งไร้ที่พึ่ง คนพิการ คนทุพพลภาพ และผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ ให้ได้รับการเลี้ยงดู บำรุงรักษาและสงเคราะห์ เท่าที่ควร”

สำหรับการแปรนโยบายสังคมมาเป็นแผนปฏิบัติงานเพื่อการให้บริการสังคมของแผนพัฒนา ฉบับนี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายสังคม ประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ดังนี้

1. โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ

1.1 เพื่อจะปรับปรุงความเป็นอยู่ของชาวชนบทส่วนใหญ่ ให้เจริญก้าวหน้าในด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการปกครองตนเองเพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของชาวชนบทให้สูงขึ้น

1.2 เพื่อจะเปลี่ยนแปลงแนวคิดของชาวชนบทเสียใหม่ ให้รู้สึกช่วยตนเอง ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเองและท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือในทางวิชาการ จัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ หรือวัสดุ หรือทางการเงินเท่าที่จำเป็น หรือเฉพาะส่วนที่เกินกำลังของประชาชนเท่านั้น

โครงการประชาสงเคราะห์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนที่ประสบความเดือดร้อนไม่มีที่พึ่ง ประกอบด้วยหลายโครงการด้วยกัน คือ โครงการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ สำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการ นิคมสร้างตนเอง และโครงการนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา

---

28. มารีตสา ภูเพ็ชร. การศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด และหลักการของนโยบาย (แนวคิด ความหมาย และการนำไปปฏิบัติ). เสนอต่อ คณะกรรมการวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527. หน้า 16

2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514) <sup>(29)</sup>

แนวคิดของแผนฯ ยังคงมองว่าสังคมจะเป็นมรรควิธีที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจบรรลุผลมากกว่าจะคำนึงถึงการมีนโยบายสังคมเพื่อสวัสดิภาพ สำหรับการแปรนโยบายสังคมมาเป็นแนวทางการให้บริการสังคมของแผนฯ นี้ มีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคนและการมีงานทำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้

1.1 การสร้างโอกาสการมีงานทำขึ้นให้ได้เพียงพอกับการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงาน

1.2 ส่งเสริมการทำงานในชนบท ให้มากขึ้นเพื่อผ่อนคลายปัญหาการทำงานต่ำระดับ

1.3 ปรับปรุงคุณภาพทรัพยากรกำลังคนของประเทศไทย โดยการศึกษาการฝึกอบรม และการยกระดับฝีมือ เพื่อสนองความต้องการกำลังคนทั้งปัจจุบันและอนาคต

2. แผนพัฒนาสังคมและสาธารณูปการ ประกอบด้วยบริการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์และแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการปรับปรุงระบบสังคมเพื่อให้ประชาชนสามารถครองชีพด้วยความสงบสุขและส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค เช่น การพัฒนาชนบท มีโครงการส่งเสริมอาชีพโครงการพัฒนาชุมชน การพัฒนาสังคมสงเคราะห์ มีโครงการด้านสังคมสงเคราะห์ของรัฐ และโครงการสังคมสงเคราะห์ในส่วนของเอกชน การแรงงาน เน้นการส่งเสริมสวัสดิภาพแรงงาน การจัดโครงการจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ และการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือ ตลอดจนการคุ้มครองแรงงาน เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) <sup>(30)</sup>

ในแผนฯ นี้ ในส่วนของสังคมจะปรากฏในรูปของแผนสาขากิจการสังคม ซึ่งระบุวัตถุประสงค์ว่าจะเพิ่มโอกาสการมีงานทำ การยกระดับรายได้ของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มเกษตรกร และคนงานให้สูงขึ้น เพื่อที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสังคม สำหรับแนวทางการพัฒนาสังคมในแผนฯ ฉบับนี้ ได้มีการพูดถึงการสังคมสงเคราะห์แก่สตรี เด็ก คนชรา และคนพิการ โดยจะส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น

การแปรนโยบายสังคมมาสู่การปฏิบัติในส่วนของกิจการสังคม ครอบคลุมงาน

5 ประเภท คือ

---

29. เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

30. เรื่องเดียวกัน, หน้า 25

1. การแรงงาน จัดตั้งสำนักงานจัดหางานขึ้นทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพระดับภาค

2. การพัฒนาชุมชน
3. การจัดสรรที่ดิน และนิคมสร้างตนเอง
4. การสงเคราะห์ชาวเขา
5. การศาสนาและศิลปากร

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) <sup>(31)</sup>

สาระสำคัญ มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล และมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเน้นการกระจายบริการสังคมทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ด้านอาหารและโภชนาการไปสู่ชนบท เพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ การแก้ปัญหาการว่างงาน ในแผนฯฉบับนี้ มีการกล่าวถึงการกระจายรายได้ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดภาวะความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม รวมทั้งแบ่งแนวทางการพัฒนาเฉพาะเรื่องทางสังคม ออกเป็น

- การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน
- การกระจายบริการสังคม
- การพัฒนาสังคม ซึ่งเป็นเฉพาะเรื่อง ใน 5 เรื่อง คือ ด้านยาเสพติดให้โทษ

ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา ความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน บทบาทของสตรีในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาเด็กและเยาวชน

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) <sup>(32)</sup>

วัตถุประสงค์ของแผนฯ ประกอบด้วยพื้นฐานเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ พัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม แก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง ประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ และปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและกระจายสินทรัพย์ โดยในแผนนี้จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทมากกว่าที่ปรากฏในแผนฯที่ผ่านมา ส่วนนโยบายทางสังคมที่น่าสนใจได้แก่ แนวนโยบายการพัฒนาสังคม ประกอบด้วยการพัฒนาสตรี การพัฒนาเด็ก และเยาวชน การพัฒนาชาวเขา

---

31. เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

32. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ( 2530 - 2534 ) <sup>(33)</sup>

มีวัตถุประสงค์ด้านสังคม เพื่อการพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุขเกิดความเป็นธรรม และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบท และในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน โดยมีกลุ่มแผนงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(1) แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มแผนงานพัฒนาคุณภาพคน และแรงงาน กลุ่มแผนงานเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม แผนงานปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม

1.1 กลุ่มแผนงานพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน จะประกอบด้วยแผนพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม แผนงานส่งเสริมสุขภาพ แผนงานพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม แผนงานบริหารและพัฒนาแรงงาน

1.2 กลุ่มแผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม ประกอบด้วย แผนงานสวัสดิการสังคมและแผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1.3 กลุ่มแผนงานกลไกการปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม โดยในส่วนของที่เกี่ยวกับด้านสังคม คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งให้ความสำคัญไปที่สถาบันครอบครัว และบทบาทของสตรีในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกๆระดับ

(2) แผนพัฒนาชนบท ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

7. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ( 2535 - 2539 ) <sup>(34)</sup>

สาระสำคัญในแผนฯ ที่เกี่ยวข้องกับสังคม ประกอบด้วย

การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์ให้กลุ่มเป้าหมายรวม 6 กลุ่ม ได้แก่ เกษตรกรยากจน กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตรกรรม กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัว-ขนาดเล็ก และธุรกิจขนาดย่อม กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ และกลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีพอย่างพอเพียง และมีความสามารถในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น

33. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก ( 2530 - 2534 )

34. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด ( 2535 - 2540 )

### การกระจายรายได้

- การพัฒนาชนบท ให้มีงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด เพื่อยกระดับรายได้และความ เป็นอยู่ของคนยากจนในชนบท ขณะเดียวกันก็วางมาตรการเพื่อสนับสนุนบทบาทขององค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

- การพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มโอกาสการศึกษาต่อใน ระดับมัธยม ปัญหาสาธารณสุข สวัสดิการแรงงานและสังคมควบคู่ไปด้วย

## 2. การกระจายการพัฒนาเมืองและบริการพื้นฐานไปสู่ส่วนภูมิภาค

### 2.1 การพัฒนาเมืองไปสู่ภูมิภาค

2.1.1 แนวทางการพัฒนาอาชีพและสภาพแวดล้อมคนยากจนในเมือง โดยมีแนว ทางหลักในการเพิ่มรายได้และความมั่นคงในการประกอบอาชีพ การปรับปรุง และจัดหาที่อยู่อาศัย การ ยกกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และประสิทธิภาพขององค์กรพัฒนาชุมชน เช่น การส่งเสริมการ ประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน และองค์กรเอกชน ให้มี ส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนในเมือง ส่งเสริมการฝึกอบรม พัฒนาฝีมือแรงงานและยกระดับ คุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส

2.2 การกระจายบริการพื้นฐานทางสังคมสู่ชนบท เช่น บริการด้านการศึกษาและ ฝึกอบรม ส่งเสริมการฝึกอาชีพ และยกระดับคุณภาพชีวิต เช่น ให้การฝึกอาชีพและทักษะในการประกอบ อาชีพแก่สตรีในชนบท การเสริมสร้างการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีพัฒนาการของการให้ความสำคัญ สำคัญกับนโยบายด้านสังคม เป็นลำดับ โดยจะเป็นกลุ่มเฉพาะเจาะจงเด็กและสตรีในแผนฯ 5 ขณะเดียว กันก็ให้ความสำคัญต่อการกระจายรายได้ การศึกษาและการฝึกอบรม ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่มีผลต่อการ พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตามปัญหาโสเภณีก็มีได้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ เนื่องจากผลของการ พัฒนานี้ส่งผลต่อการสร้างความสลับซับซ้อนของปัญหา ความมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้ อย่างสมบูรณ์แบบ จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จและรัฐจำเป็นต้องยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือ และปรับ เปลี่ยนยุทธศาสตร์และท่าทีของการดำเนินงานเพื่อที่บุคคลและครอบครัวจะสามารถช่วยเหลือตนเองให้ได้ รับการตอบสนองความต้องการของตนและครอบครัวได้

### 3.2 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

#### ความเป็นมาของโครงการ

ด้วยสภาพปัญหาการประกอบธุรกิจบริการทางเพศเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน มีการดำเนินการอย่างเป็นธุรกิจและกระบวนการขยายวงกว้างไปยังต่างประเทศจนเรียกได้ว่า เป็นธุรกิจข้ามชาติ ผู้ประกอบการได้หาวิธีการทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือหญิงที่จะมาให้บริการโดยไม่คำนึงถึงเกียรติ ศักดิ์ศรีของสตรี และคุณธรรมของสังคมไทย ประกอบกับสภาพสังคมไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาของครอบครัวในชนบทยังด้อยโอกาสทุกด้าน อันเป็นแรงผลักดันให้ทุกคนในครอบครัวต้องดิ้นรนหางานทำ สตรีและเด็กหญิงจำนวนมากต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร และจำยอมประกอบอาชีพต่าง ๆ เพื่อให้มีรายได้ รวมทั้งการทำงานในสถานบริการต่าง ๆ ร้านอาหาร ภัตตาคาร ซึ่งในที่สุดก็ถูกชักนำเข้าสู่การค้าบริการทางเพศ โดยเฉพาะเด็กหญิงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ต้องประกอบอาชีพค้าประเวณีเป็นจำนวนมากโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

รัฐบาลทุกสมัยมิได้นิ่งนอนใจ ได้พยายามหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมา โดยตลอดและในรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้มีนโยบายเด่นชัดที่จะแก้ปัญหาโสเภณีเด็กให้หมดสิ้นไป

จากนโยบายดังกล่าว ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ดำเนินการมาตรการต่าง ๆ อย่างเข้มงวดกวดขัน เป็นเหตุให้สตรีที่ประกอบอาชีพค้าประเวณีที่ถูกตำรวจจับกุมหรือได้รับการช่วยเหลือออกมาจากสถานบริการทางเพศ เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเป็นจำนวนมาก แต่บุคคลเหล่านี้เมื่อกลับไปแล้วก็ไม่สามารถประกอบอาชีพให้มีรายได้เพื่одำรงชีวิตโดยปกติสุขได้ ซึ่งจะเป็นเหตุให้ต้องหวนกลับไปประกอบอาชีพเดิมอีก

ด้วยเหตุนี้ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้พิจารณาจัดทำโครงการฝึกอบรมอาชีพให้กับสตรีที่เดินทางกลับภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ โดยเน้นพื้นที่ที่บุคคลกลุ่มเป้าหมายเดินทางกลับภูมิลำเนาเป็นจำนวนมาก คณะรัฐมนตรีได้สนับสนุนอนุมัติงบประมาณดำเนินการ เพื่อให้การฝึกอบรมอาชีพแก่สตรีที่เดินทางกลับภูมิลำเนาจากบกลาง จำนวน 7.2 ล้านบาท เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2536 เป็นโครงการเร่งด่วน ตั้งแต่กุมภาพันธ์ 2536 จึงเป็นที่มาของโครงการ"สร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท"

### 3.3 แนวคิดของโครงการ

นอกจากนี้โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท มีแนวคิดของการทำงานที่ว่า “คำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน” ด้วยการนำผู้บริหารระดับสูงของกรมประชาสงเคราะห์ระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไปได้มีโอกาสสัมผัสกับชุมชนในชนบท โดยไม่ต้องรอรับรายงานจากพื้นที่อย่างเดียว โดยถือว่าหมู่บ้านเป็นโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย และประชาชนเป็นครู ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ดำเนินโครงการฝึกอบรมบริหารประสานชุมชนขึ้นเป็นโครงการนำร่องเมื่อวันที่ 6-7 กุมภาพันธ์ 2536 โดยมีนักบริหารระดับสูงของกรมประชาสงเคราะห์ รวม 19 คน ไปเยี่ยมเยียนและพักค้างคืนกับประชาชนในพื้นที่บ้านค่ากลาง หมู่ที่ 2 และบ้านสันทราย หมู่ที่ 3 ตำบลป่าซาง อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา ซึ่งจากการศึกษาชุมชนในครั้งนี้ทำให้ทราบข้อมูลสภาพปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาเด็กหญิงในหมู่บ้านที่อพยพไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมต่างถิ่นพบว่า ประมาณ 80% ของผู้ไปทำงานต่างถิ่นเป็นสตรี อายุระหว่าง 15-30 ปี ซึ่งมีทั้งที่อพยพไปทำงานต่างจังหวัด กรุงเทพฯ และต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่นิยมไปประกอบอาชีพด้านบริการ นอกจากนี้ยังพบว่า บิดา มารดา เป็นผู้ที่มิพบบาทที่สำคัญที่สุดต่อการตัดสินใจให้บุตรสาวไปประกอบอาชีพไม่เหมาะสม ซึ่งสรุปได้ว่ามาจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ปัญหาความยากจน เนื่องจากการทำนาไม่ได้ผล ครอบครัวมีหนี้สิน
2. ปัญหาด้านการศึกษา ผู้ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้วไม่ได้ศึกษาต่อ มีถึงร้อยละ 50% และบุคคลเหล่านี้ยังไม่ได้รับการฝึกอบรมอาชีพแบบครบวงจร เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง ประกอบกับได้พบเห็นตัวอย่างของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ที่ไปประกอบอาชีพไม่เหมาะสม ทำให้ต้องการไปประกอบอาชีพดังกล่าวโดยขาดความยั้งคิด

3. ปัญหาด้านค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง แม้ว่าสตรีและครอบครัว บางส่วนมีทัศนคติไม่เห็นด้วยกับการประกอบอาชีพไม่เหมาะสม แต่ก็ขาดทางเลือกในการประกอบอาชีพ ประกอบกับขาดแรงต้านทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสถาบันทางสังคมในชุมชน สิ่งเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้บิดา มารดาและสตรีตัดสินใจไปประกอบอาชีพดังกล่าว

9

เลขที่เอกสาร	12.05.6
เลขที่บันทึก	24476 851 6.1
เลขทะเบียน	110
วันที่	22 8.0 8543

จากข้อมูลสภาพปัญหาเกี่ยวกับการอพยพไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรีชนบท ซึ่งพบจากการดำเนินงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทตามนโยบายเร่งด่วนของ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ในสมัยนั้นประกอบกับข้อมูลที่ได้รับทราบจากการดำเนินงานโครงการนักรบบริหาร ประสานชุมชนที่อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา ของกรมประชาสงเคราะห์ดังกล่าวแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ได้วางแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้โครงการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนี้ <sup>(35)</sup>

1. กำหนดให้มีการฝึกอบรมอาชีพในพื้นที่หมู่บ้าน ในพื้นที่จังหวัดทางภาคเหนือและภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งขยายผลการดำเนินงานป้องกันปัญหาไปยังกลุ่มเยาวชนสตรีที่จบการศึกษภาค บัณฑิตแล้วไม่มีโอกาสศึกษาต่อ เนื่องจากแนวโน้มความต้องการฝึกอบรมอาชีพตามโครงการนี้มีผู้แสดงความประสงค์เข้ารับการฝึกอาชีพมากเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีเยาวชนสตรีที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากจบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6 แล้วไม่มีโอกาสศึกษาต่อ หรือไม่มีโอกาสรับการฝึกอบรมอาชีพอย่างครบวงจร

2. นอกจากการฝึกอบรมอาชีพตามโครงการแล้ว กรมประชาสงเคราะห์จะเน้นการฝึกอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งจัดการฝึกอบรมไว้ในหลักสูตรเป็นความรู้ เสริมให้แก่ผู้รับการฝึกอบรม การให้ความรู้เสริมในเรื่องดังกล่าวนี้จะจัดให้บิดา มารดา ครอบครัวของ สตรีกลุ่มเป้าหมายได้เข้ารับการอบรมด้วยเนื่องจากบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจ ไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรีชนบท

3. การจัดหาตลาดแรงงาน จากข้อมูลความต้องการปรากฏว่า สตรีที่เข้ารับการฝึกอาชีพ ประสงค์จะอยู่กับครอบครัวในภูมิลำเนาเดิมมากกว่าออกไปทำงานนอกพื้นที่ ดังนั้น ความสำเร็จของ โครงการนี้จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ ต้องจัดหางานมาให้สตรีที่สำเร็จการอบรมทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่ง จะเป็นการช่วยให้สตรีและครอบครัวมีรายได้ พึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

4. สนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชน องค์กรประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจริงจัง และเป็นระบบ เนื่องจากการดำเนินงานจะต้องได้รับความร่วมมือประสานงานจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่มีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดสามารถดำเนินการให้สำเร็จได้โดยลำพัง

---

35. กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมพันธ์อาสาสมัครสงเคราะห์. รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2536 - 2537 . เอกสารวิชาการลำดับที่ 337 เล่มที่ 2/2538. หน้า 5 - 6

5. ก่อนเริ่มดำเนินการฝึกอบรมอาชีพ ต้องเตรียมความพร้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน และรับทราบแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันโดยการจัดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการซักซ้อมแนวทางปฏิบัติงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำอยู่แล้ว และเจ้าหน้าที่โครงการฯ

6. ให้มีการติดตามและประเมินผลโครงการเป็น 3 ระยะ คือ ประเมินผลก่อนดำเนินโครงการ ประเมินผลระหว่างดำเนินโครงการ และเมื่อสิ้นสุดโครงการ เพื่อรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ต่อไป

### 3.4 วิธีการดำเนินงาน

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการฝึกอาชีพระยะสั้น หลักสูตร 4 เดือน โดยจัดการฝึกอาชีพให้แก่สตรีทั้งหลักสูตรหลักและหลักสูตรรอง โดยมีวิธีการดำเนินงาน ดังนี้ <sup>(36)</sup>

#### 1. คัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย

หน่วยงานผู้ปฏิบัติ ประกอบด้วยประชาสงเคราะห์จังหวัด ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา นิคมสร้างตนเอง คัดเลือกสตรีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ สตรีด้อยโอกาส สตรีกลุ่มเสี่ยง โดยประสานความร่วมมือกับผู้นำชุมชน ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

#### 2. จัดเตรียมสถานที่ฝึกอบรม

หน่วยงานที่รับผิดชอบ ประสานงานกับชุมชน จัดหาสถานที่ฝึกอาชีพที่ชุมชนมีอยู่ อาทิ อาคารเรียน ศาลาวัด อาคารเอนกประสงค์ของหมู่บ้าน หรืออาคารของส่วนราชการ

#### 3. จัดหลักสูตรการฝึกอาชีพ

3.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบ ร่วมกับสถาบันการฝึกอาชีพต่าง ๆ และภาคเอกชนในพื้นที่เป็นผู้จัดการหลักสูตร โดยเน้นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของตลาดในพื้นที่ เมื่อผู้สำเร็จการฝึกอบรม ได้รับงานตั้งชื่อ-ส่งจ้าง ภายในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

#### 3.2 หลักสูตร จะต้องครอบคลุมเนื้อหาต่าง ๆ ดังนี้

- ความรู้และทักษะฝีมือ
- ความรู้ในการประกอบอาชีพธุรกิจขนาดย่อม
- ความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตประจำวัน

---

36. กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมพันธ์ชาวสงเคราะห์. 2538 (เอกสารโงเนียว)

### 3.3 หลักสูตรการฝึกอบรม ประกอบด้วย

- การบักจักรอุตสาหกรรม
- การทำเครื่องเงิน
- การเย็บเสื้อผ้า
- การทำผ้าห่มนวม
- การทอผ้าพื้นเมือง
- การเกษตรผสมผสาน
- การผลิตและแปรรูปสมุนไพร
- การดูแลผู้สูงอายุและเด็ก
- ผู้ช่วยแม่บ้าน
- การแปรรูปถนอมอาหาร
- ศิลปหัตถกรรม

### 4. จัดหาวิทยากร

จัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถ จากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ความรู้ในการประกอบธุรกิจขนาดย่อม และความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต

### 5. จัดเตรียมวัสดุและอุปกรณ์สำหรับการฝึกอาชีพ

5.1 จัดซื้อวัสดุและอุปกรณ์สำหรับการฝึกอบรมในจังหวัด ที่ดำเนินการฝึกอบรม

5.2 สำหรับอุปกรณ์การฝึกอบรมอาชีพ ใช้แรงงานในพื้นที่ผลิตได้ จะใช้แรงงานในพื้นที่เป็นหลัก อาทิ กี่ทอผ้า และเครื่องทำผ้าห่มนวม

### 6. จัดฝึกอบรมอาชีพ

6.1 จัดฝึกอบรมอาชีพภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ และการศึกษาดูงาน เป็นเวลา 4 เดือน

6.2 การทดสอบมาตรฐานฝีมือของผู้เข้ารับการฝึกอาชีพ

6.3 จัดทำวุฒิบัตรสำหรับผู้สำเร็จการฝึกอบรม

### 7. ฝึกการประกอบธุรกิจขนาดย่อม

เป็นการให้ความรู้ในช่วงระยะเวลาที่สตรีมีการรวมกลุ่ม และเพิ่มทักษะฝีมือ โดยให้เรียนรู้ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการ และการบริหารงานโรงงาน การประกอบธุรกิจขนาดย่อม การจัดหาตลาดแรงงาน การควบคุมคุณภาพการผลิต และการบริหารการเงิน

## 8. ส่งเสริมการประกอบอาชีพในพื้นที่

8.1 ส่งเสริมผู้สำเร็จการฝึกอบรมอาชีพ ประกอบอาชีพใน 3 ลักษณะ คือ

- การรวมกลุ่มในพื้นที่
- ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม
- ประกอบอาชีพส่วนตัว

8.2 ประสานภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งโรงงานขนาดย่อมในพื้นที่

8.3 ประสานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ที่มีงบประมาณในการสั่งซื้อ-สั่งจ้าง

ผลิตภัณฑ์ให้ส่งงานให้กลุ่ม

## 9. ให้กู้ยืมเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพ

9.1 จัดสรรโอนเงินจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ

9.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดให้สตรีกู้ยืมเงิน ตามระเบียบการกู้ยืมเงิน รายละเอียดไม่เกิน 15,000 บาท โดยไม่เสียดอกเบี้ยและสงฆ์คืนภายใน 1 ปี

## 10. การติดตามประเมินผล

10.1 รายงานประวัติผู้เข้ารับการฝึกอบรม

10.2 รายงานความคืบหน้าในการฝึกอาชีพทุกเดือน

10.3 รายงานผลการประกอบอาชีพของผู้สำเร็จการฝึกอบรมทุกเดือน

10.4 รายงานผลการรับงานสั่งซื้อ-สั่งจ้างของผู้สำเร็จการฝึกอบรม และรวมกลุ่ม

ประกอบอาชีพ

10.5 จัดทำงานวิจัย ประเมินผลโครงการ

เพื่อให้เห็นว่ารายงานผลการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ซึ่งจะได้วิเคราะห์โดยเชื่อมโยงแนวคิดที่กล่าวไว้ในบทที่ (2) กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจยังไม่มี ความสลับซับซ้อนมากนัก และการถ่ายโอนข้อมูลข่าวสารก็ยังไม่รวดเร็วเหมือนปัจจุบัน ดังนั้นภารกิจในยุคเริ่มแรกของกรมประชาสงเคราะห์จะได้มุ่งเน้นที่การป้องกัน แต่มิติใหม่ของการดำเนินงานโดยเริ่มที่โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท คือนอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาและการเกิดซ้ำของปัญหา อีกทั้งยังเป็นการเริ่มต้นของการแก้ปัญหาโดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากชุมชนและหมู่บ้าน เริ่มจากการดำเนินโครงการนักบริหารประสานชุมชน โดยการนำของอดีตปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นายไฉว พราหมณี ที่นำผู้บริหารของ

## บทที่ 4

### ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

#### 4.1 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดนโยบายสังคม

กรมประชาสงเคราะห์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ยึดมั่นในนโยบายของทางราชการที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยาก ขาดแคลน ไร้ที่พึ่ง และช่วยตนเองไม่ได้

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการที่ได้รับการกล่าวขวัญว่าสามารถลดอุปทานของสตรีที่จะเข้าสู่ตลาดการค้าประเวณีได้ระดับหนึ่ง ตามอัตราและงบประมาณที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับการจัดสรร โดยปรับยุทธวิธีในการดำเนินงาน มาเป็นการป้องกันปัญหาที่ต้นตอ หรือการป้องกัน และแก้ไขปัญหาลูกไปพร้อมกัน กลุ่มเป้าหมายของโครงการจะเป็นสตรีที่ประกอบอาชีพธุรกิจบริการทางเพศ และเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม และสตรีกลุ่มเสี่ยง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมอาชีพ และส่งเสริมให้เยาวยุติและครอบครัวมีค่านิยมในการดำเนินชีวิต โดยประกอบอาชีพที่ถูกต้องเหมาะสม ขณะเดียวกันหากสตรีมีปัญหา ก็สามารถขอรับคำแนะนำช่วยเหลือได้ อีกทั้งโครงการยังได้มีมาตรการ ในการสงเคราะห์ครอบครัวของสตรี ขณะที่มีการฝึกอบรม

การดำเนินงานตามโครงการฯ ได้มีการดำเนินการแบบครบวงจร คือ ให้เรียนรู้ในวิชาชีพพร้อมกับหาตลาดรองรับ และมีเงินทุนให้สตรีเหล่านี้กู้ยืมไปประกอบอาชีพโดยไม่เสียดอกเบี้ย การจัดตั้งโรงงานขึ้นในหมู่บ้านที่มีแรงงานมาก ๆ เพื่อรับงานจากโรงงานอุตสาหกรรมมาทำในหมู่บ้านแทนการละทิ้งถิ่นฐานไปทำงานที่โรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ห่างไกล ทั้งนี้จะเป็นการกระจายรายได้สู่ชนบท

ในลักษณะการดำเนินโครงการเช่นนี้สะท้อนให้เห็นการทำหน้าที่ของสังคมในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. หน้าที่ของการปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพสังคม ( Adaptation ) โดยเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจเมื่อสตรีกลับถิ่นฐานเดิม และเข้าร่วมโครงการฝึกอาชีพ ก็จะมีอาชีพและรายได้แม้จะไม่มากเท่ากับการขายบริการ แต่พวกเขาจะพอใจ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการยังชีพในชนบทนั้น ไม่มาก แม้ในระหว่างที่ฝึกอาชีพ จะมีปัญหาด้านการยังชีพ กรมประชาสงเคราะห์แก้ไขปัญหานี้เบื้องต้นด้วยการจ่ายค่ายังชีพให้กับสตรี วันละ 50 บาท ซึ่งการที่โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทสามารถทำหน้าที่ Adaptation ได้นั้น มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของเสาวนีย์ โชมพัตร ที่พบว่าโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทสามารถส่งเสริมให้สตรีกลุ่มเป้าหมายมีโอกาสเพิ่มขึ้น มีทางเลือกในชีวิตที่จะได้มีงานทำ มีรายได้

นอกจากนี้จากการสอบถามผู้บริหารโครงการในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการพบว่าสตรีจะมีรายได้โดยเฉลี่ยวันละ 100 บาท ซึ่งเมื่อเทียบรายได้จากการประกอบอาชีพ ก่อนการฝึกอบรมพบว่าสตรีส่วนใหญ่มีรายได้แตกต่างไปจากเดิม และมีทักษะความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพ มีการพัฒนาทักษะฝีมือ และมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้น

2. หน้าที่ด้านการทำให้บรรลุเป้าหมาย ( Goal Attainment ) โดยเฉพาะสถาบันการเมือง เนื่องจากธุรกิจบริการทางเพศ เป็นอาชีพที่น่าอับอาย ทำลายภาพพจน์ของประเทศ และถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าของนานาประเทศ นโยบายในการแก้ไขปัญหาโสเภณีและโสเภณีเด็ก จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการเมืองหรือเป็นอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองในการสร้างภาพลักษณ์การประชาสัมพันธ์ประเทศต่อสายตาสายตาชาวโลก

3. หน้าที่ในการบูรณาการ ( Integration ) หมายถึงการคงไว้ซึ่งความสมานฉันท์ในสังคม และความเป็นปึกแผ่นของสังคม ( harmony and solidarity ) ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ โครงการฯจะมุ่งเน้นให้เกิดความมั่นคงของครอบครัวและชุมชน กล่าวคือ ชุมชนต้องมีส่วนในการเฝ้าระวังมิให้สมาชิกสาว ๆ ของชุมชนถูกล่อลวงไปค้าประเวณี ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับกลุ่มสตรีที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมว่า เขาเหล่านั้นก็คือสมาชิกของชุมชน ไม่มีการรังเกียจเด็ดฉันท์ ซึ่งโครงการฯจะดำเนินกิจกรรมการอบรมเสริมความรู้พิเศษแก่ผู้รับการฝึกอบรมฯ การเยี่ยมบ้าน และการเผยแพร่ความรู้เพื่อปรับทัศนคติของครอบครัวและชุมชน ซึ่งระบุชัดเจนในวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ขณะเดียวกันจากการศึกษาของเสาวนีย์ ไชมพัตร เองก็พบว่าในสภาพความเป็นจริงเมื่ออยู่ในหมู่บ้านสตรีกลุ่มเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นใคร ก็ถือเป็นกลุ่มสตรีของชุมชนมีความสัมพันธ์อันดีญาติพี่น้องด้วยกันทั้งสิ้น นอกจากนี้โครงการฯยังเปิดโอกาสให้สตรี ครอบครัว และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการในลักษณะต่าง ๆ เช่น ใช้สถานที่ของชุมชนเป็นที่ฝึกอบรม โรงงานขนาดย่อม เช่น ศาลาประชาคม ศาลาวัด หรือเชิญครอบครัวและผู้นำชุมชน เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ เป็นต้น

4. การคงไว้ซึ่งรูปแบบและค่านิยมของชุมชนและสังคม หมายความว่ารูปแบบประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงาม ถูกต้องเหมาะสม ค่านิยมในการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสังคมไทย คงได้รับการดูแล และบำรุงรักษาให้คงอยู่ ความกตัญญูรู้คุณก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติให้ถูกต้องทั้งหลักศีลธรรม และมนุษยธรรม รูปธรรมที่เด่นชัดของโครงการ ในการดำรงรักษาไว้ซึ่งประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย คือ การบันทึบบันทึก โดยการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งก็มีภาคธุรกิจเอกชนหลายรายแสดงความจำนงในการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ ในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านอาคารสถานที่  
ปีงบประมาณ 2536

ที่	หน่วยงาน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สโมสรไลออนส์บัวหลวง กรุงเทพฯ โดยนายธวัช มนูธรรมธร ประธานสโมสร	- ค่าก่อสร้างอาคารโรงงาน ตัดเย็บเสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์ จักรเย็บผ้า (หมู่ 3 บ้านตันจัน ต.หัวเมือง อ.เมืองปาน จ.ลำปาง)	300,000
		- ค่าก่อสร้างอาคารโรงงาน ตัดเย็บเสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์ จักรเย็บผ้า (ต.ป่าซาง อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา)	300,000
2.	มูลนิธิเพื่อการศึกษาและ สงเคราะห์ โดยนายสรรเสริญ โลหารชุน	- ค่าก่อสร้างอาคารโรงงาน ตัดเย็บเสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์ จักรเย็บผ้า (หมู่ 8 บ้านดงป่า สัก ต.ทุ่งก่อ อ.เวียงชัย จ.เชียงราย)	424,390
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>1,024,390</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิต  
ใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2536 - 2537, หน้า 26 เอกสารวิชาการลำดับที่ 337 เล่มที่ 2/2538.

หน้า 26

หน่วยงานภาคเอกชน

ปีงบประมาณ 2537

ที่	หน่วยงาน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สโมสรไลออนส์บัวหลวง กรุงเทพฯ	1. ค่าก่อสร้างอาคารโรงงาน ตัดเย็บเสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์ ที่ อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา 1 แห่ง ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม ได้ให้เกียรติเป็นประธาน ในพิธีรับมอบอาคาร เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2537	300,000
2.	หอการค้าไทย-แคนาดา และมูลนิธิแคนาดาและ เอกอัครราชทูตแคนาดา ประจำประเทศไทย โดยองค์การ CIDA CANADA FUND	ค่าก่อสร้างอาคารโรงงานตัดเย็บ เสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์การประกอบ อาชีพ ในวงเงินประมาณ 1,000,000 บาท ซึ่งในเบื้องต้น ประธานและกรรมการหอการค้า ไทย-แคนาดา ได้เดินทางไปเยี่ยม ชมหน่วยฝึกอบรมอาชีพ และ ศึกษาดูสภาพพื้นที่สำหรับการก่อสร้าง อาคารโรงงาน ที่ อ.เมือง อ. แม่ใจ และอ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา	1,000,000
		รวมมูลค่าทั้งสิ้น	1,300,000

ที่มา : กรมประชาสัมพันธ์ กองสัมพันธ์มาฮาวิงสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิต  
ใหม่ให้สตรีชนบท” ในปีงบประมาณ 2536 - 2537. เอกสารวิชาการลำดับที่ 337 เล่มที่ 2/2538

**ปีงบประมาณ 2538**

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สโมสรไลออนส์บัวหลวง กรุงเทพฯ	- งบประมาณค่าก่อสร้าง โรงงาน ฯ วัดสหกรณ์ ธรรมาราม ต.เขื่อนผาก อ.พริ้ว จ.เชียงใหม่	310,000
2.	สมาคมแม่บ้านกระทรวง- แรงงานและสวัสดิการสังคม	- งบประมาณค่าก่อสร้าง อาคาร “ศูนย์รวมใจพัฒนา อาชีพกาญจนาภิเษก” ณ วัดนทีวังทาราม บ้านน้ำ หลง หมู่ 7 ต.เสริมซ้าย อ.เสริมงาม จ.ลำปาง	344,865
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>654,865</b>

ที่มา : กรมประชาสัมพันธ์ กองสั้มาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2538. เอกสารวิชาการลำดับที่ 379 เล่มที่ 20/2539. หน้า 30

**ปีงบประมาณ 2539**

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สโมสรไลออนส์ พระราม 4 กรุงเทพฯ ร่วมกับมูลนิธิ หยาดฝน จ.เชียงใหม่	งบประมาณค่าก่อสร้างโรงงาน “ศูนย์ไลออนส์พัฒนาอาชีพ อ.แม่แตง จ. เชียงใหม่”	480,000
2.	สโมสรไลออนส์รัตนโกสินทร์ ร่วมกับสโมสรไลออนส์ จ.สกลนคร	งบประมาณค่าก่อสร้างโรงงาน “ศูนย์ไลออนส์พัฒนาอาชีพ บ้านนาทม ต.แมตนาทม อ.โคกสีสุพรรณ จ.สกลนคร	350,000
3.	สมาคมแม่บ้านกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม	งบประมาณค่าก่อสร้าง ศูนย์พัฒนาอาชีพบ้านหนอง ยาร์ักษ์ อ.เมือง จ.นครราชสีมา	300,000
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>1,130,000</b>

ที่มา : กรมประมงกระทรวง เกษตรกรรมและสหกรณ์ กทม. รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2539. เอกสารวิชาการลำดับที่ 397 เล่มที่ 38/2539. หน้า 32

**ปีงบประมาณ 2540**

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สมาคมสตรีนักธุรกิจ และวิชาชีพแห่งประเทศไทย-กรุงเทพฯ	งบประมาณค่าก่อสร้าง “อาคารหอพักศูนย์พัฒนาอาชีพสตรีบ้านโป่ง อ.วังซิ่น จ.แพร่”	500,000
2.	สโมสรไลออนส์บัวหลวง กรุงเทพฯ	งบประมาณปรับปรุงอาคาร “ไลออนส์บัวหลวง ณ ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีรัตนากา จ.ขอนแก่น”	365,000
3.	สโมสรซอนต้าสากล กรุงเทพฯ	งบประมาณค่าก่อสร้าง “โรงงานศูนย์พัฒนาอาชีพซอนต้า 1 บ้านดงป่าป้อด เสริมขวา อ.เสริมงาม จ.ลำปาง”	250,000
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>1,115,000</b>

รวมมูลค่าการสนับสนุนด้านอาคารสถานที่ทั้งสิ้นตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2536 - 2540 เป็นเงิน 5,083,255 ล้านบาท

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมพันธ์ชาวสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2540, เอกสารวิชาการลำดับที่ 428 เล่มที่ 29/2540, หน้า 30

2. การส่งเสริมการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	หมายเหตุ
1.	บริษัท เวิร์ด แวร์ อินดัสตรี จำกัด	- สนับสนุนการประกอบอาชีพตัดเย็บเสื้อผ้าในระบบอุตสาหกรรม โดยการปรับปรุงโรงงานและส่งงานเสื้อแจ็กเก็ต และชุดกีฬา ให้แก่สตรีผลิตอย่างต่อเนื่อง ที่ - โรงงานห่อการค้าไทยแคนาดา ต.บ้านด้า อ.เมือง จ.พะเยา - โรงฝึกอาชีพวัดปฏิบัติธรรมอุโบสถ ต.สาาง อ.เมือง จ.พะเยา	รายได้เฉลี่ย 80-100 บาท/วัน
2.	ห้างหุ้นส่วนจำกัด พรอมแพบริค	- สนับสนุนส่งงานเย็บกระเป๋าประเภทต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องให้กลุ่มสตรีบ้านป่อแก้ว อ.เด่นชัย จ.แพร่	
3.	บริษัท เอส เอ การ์เมนต์ จำกัด	- สนับสนุนจัดส่งงานเย็บเสื้อยืดอย่างต่อเนื่องแก่กลุ่มสตรีบ้านขามสะแกราชบุรี อ.ขามสะแกแสง จ.นครราชสีมา	
4.	บริษัท วินสิตา จำกัด	- สนับสนุนส่งงานตัดเย็บกระเป๋าประเภทต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องแก่กลุ่มสตรี อ.นิคมคำสร้อย จ.มุกดาหาร	
5.	บริษัท ภัทยาลำพูน จำกัด	- ส่งเสริมการประกอบอาชีพตัดเย็บระบบโรงงานอุตสาหกรรม โดยจัดส่งงานเย็บชุดชั้นในกุลสตรี ให้แก่กลุ่มสตรีบ้านโป่ง ต.แม่ป่าก อ.วังชิ้น จ.แพร่	ตามจำนวนที่ผลิตได้

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	หมายเหตุ
6.	บริษัทภัทยาอุตสาหกรรม จำกัด จ.ลำพูน	- ส่งเสริมการประกอบอาชีพตัดเย็บระบบโรงงานอุตสาหกรรม โดยจัดส่งงานเย็บชุดชั้นในกุลสตรีให้แก่กลุ่มสตรี ณ ศูนย์ฝึกอาชีพกาญจนาภิเษก อ.เสริมงาม จ.ลำปาง โดยส่งเสริมทักษะการผลิต, การตรวจสอบคุณภาพ และให้งานอย่าง	รายได้เฉลี่ย 70-100 บาท/วัน
7.	บริษัทพะเยาการ์เมนต์ จำกัด จ.พะเยา	ต่อเนื่อง - สนับสนุนส่งงานผลิตเสื้อผ้าระบบอุตสาหกรรมให้แก่กลุ่มสตรีโรงงานไทย-แคนาดา อ.เมือง จ.พะเยา	รายได้เฉลี่ย 100 บาท/วัน
8.	โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า อ.หางดง จ.เชียงใหม่	อย่างต่อเนื่อง - สนับสนุนส่งงานผลิตเสื้อผ้าระบบอุตสาหกรรมให้แก่กลุ่มสตรี ณ ศูนย์ไลออนส์พัฒนาอาชีพ อ.พร้าว	รายได้เฉลี่ย 100-130 บาท/วัน
9.	บริษัทเอกชนส่งออกเสื้อผ้าเด็ก จ.เชียงใหม่	จ.เชียงใหม่ - สนับสนุนส่งงานตัดเย็บเสื้อผ้าเด็กส่งประเทศในตะวันออกกลางแก่กลุ่มสตรีที่อ.พญาเม็งราย และ	รายได้เฉลี่ย 100-130 บาท/วัน
10.	คุณสุจินดา หงษ์ทอง	อ.เมือง จ.เชียงใหม่ - สนับสนุนส่งงานตัดเย็บเสื้อผ้าไหลให้กลับกลุ่มสตรีที่อ.พร้าว จ.เชียงใหม่	รายได้เฉลี่ย 100-130 บาท/วัน

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2536 - 2540

### 3. ด้านการพัฒนาศักยภาพกลุ่มสตรี

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	หมายเหตุ
1.	มูลนิธิซิเมนต์ไทย	<p>1.1 จัดอบรมหลักสูตร “การเสริมทักษะการฝึกอาชีพ สำหรับเจ้าพนักงานอบรมและฝึกอาชีพ ในโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท”</p> <p>1.2 สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่พนักงานอบรม และฝึกอาชีพเพื่อเป็นครูสอนการปักจักรอุตสาหกรรมแก่สตรีในโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท</p> <p>1.3 จัดอบรมหลักสูตร “ความรู้เบื้องต้นในการบริหารธุรกิจ และพื้นฐานการตลาด แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ และผู้นำกลุ่มสตรี”</p> <p>1.4 จัดอบรมหลักสูตร “การจัดและบริหารโรงงาน (5ส.) แก่ผู้นำกลุ่มสตรี”</p>	<p>ได้รับการสนับสนุนด้านวิทยากรจาก</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- มูลนิธิซิเมนต์ไทย</li><li>- สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์</li><li>- สถาบันราชภัฏ</li><li>- สำนักงานประกันสังคม</li></ul>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2536 - 2540

4. ด้านการสั่งซื้อ-สั่งจ้างจากกลุ่มสตรี  
ปีงบประมาณ 2536

ที่	ชื่อ/สถานประกอบการที่สั่งจ้าง	รายการผลิตภัณฑ์	จำนวนเงิน	หมายเหตุ
1.	คุณหญิงสมศรี กันธมาลา	ตบแต่งสิ่งประดิษฐ์ 1,000,000 ชิ้น	5,000,000	
2.	บริษัทดีไซน์ ฟลอรินทีเรีย จำกัด	ปลอกหมอน 100 ชิ้น	2,000	
3.	ร้านภูโน	เสื้อสำเร็จรูป 904 ชิ้น	4,520	
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>5,006,520</b>	

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2536 - 2537 เอกสารวิชาการลำดับที่ 337 เล่มที่ 2/2538. หน้า 32

**ปีงบประมาณ 2537**

ที่	ระยะเวลา	ประเภทหน่วยงาน	จำนวนผลิตภัณฑ์	มูลค่า (บาท)
1.	ตุลาคม - มีนาคม 2537 (ก่อน ครม. มีมติ เมื่อ 25 เมษายน	1. งานจ้างเอกชน ชุดนักเรียน ผ้าห่ม	500 ชุด 12 ผืน	4,800
2.	2537) ระหว่างเดือนเมษายน - กรกฎาคม 2539 (หลังจาก ครม.มีมติ เมื่อ 25 เมษายน 2537)	2. งานจ้างเอกชน ชุดนักเรียน เสื้อ ผ้าห่ม  <b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	1,440 ชุด 31,200 ตัว 10,000 ผืน	384,000 179,600 300,000  <b>868,400</b>

**หมายเหตุ** งานสั่งจ้างจากภาคเอกชน ในปีงบประมาณ 2537 ได้แก่ โรงเรียนอนุบาลปรางทิพย์  
บริษัทอาร์ที การ์เมนต์ บริษัทดีไซน์ฟลออินทีเรียน จำกัด

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิต  
ใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2536 - 2537, หน้า 36

**ปีงบประมาณ 2538**

ที่	หน่วยงาน	รายการ	มูลค่า (บาท)
1.	โรงเรียนเอกชน	เครื่องแบบนักเรียน และชุดนอน	30,190
2.	รองผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค	ผ้าห่มนวม	23,250
3.	โรงงานเอกชนในพื้นที่และกรุงเทพฯ	ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าและงานประดิษฐ์	258,451
4.	โครงการช่วยเหลือเด็กยากจน ซีซีเอฟ	เครื่องแบบนักเรียน	147,655
5.	บุคคลทั่วไป	ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้า ผ้าทอพื้นเมือง	83,418
6.	ชมรมอาสาสมัครช่วยเหลือกรมประชาสงเคราะห์	ผ้าห่มนวม	30,000
7.	มูลนิธิราชประชานุเคราะห์	เครื่องแบบนักเรียน ผ้าห่มนวม	300,000
8.	นายกเหล่ากาชาด จ.อุบลราชธานี	เครื่องแบบนักเรียน	263,000
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>1,135,964</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2539 เอกสารวิชาการลำดับที่ 397 เล่มที่ 38/2539. หน้า 27 - 29

**ปีงบประมาณ 2539**

ที่	หน่วยงาน	รายการ	มูลค่า (บาท)
1.	มูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจน ซีซีเอฟ แห่งประเทศไทย	เครื่องแบบนักเรียน	671,186
2.	นายกเหล่ากาชาดจังหวัด ต่าง ๆ	เครื่องแบบนักเรียนและผ้าห่มนวม	128,851
3.	มูลนิธิราชประชานุเคราะห์	เครื่องแบบนักเรียนและผ้าห่มนวม	540,000
4.	สหภาพแรงงานจังหวัดต่าง ๆ	เครื่องแบบนักเรียน	12,770
5.	บริษัทกัทยาอุตสาหกรรม จำกัด	ชุดชั้นในกุลสตรี	550,468
6.	บริษัทแจแปนแอร์ไลน์ ประเทศไทย จำกัด	ผ้าห่มนวม	64,200
7.	บริษัทพะเยาการ์เมนท์ จำกัด	ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้า	22,200
8.	รองผู้ว่าการประปาส่วน ภูมิภาค	ผ้าห่มนวม	52,500
9.	บริษัทไทยแลนด์ ไค ออนส์เวิร์ค	ผ้าห่มนวม	240,000
10.	จำกัด โรงงานเมฆา อ.สันกำแพง	ผลิตภัณฑ์จากผ้า	20,000
11.	จ.เชียงใหม่ โรงงานตันติยานันท์	ผลิตภัณฑ์จากผ้า	20,000
12.	อ.ดอยสะเก็ด	ชุดตุ๊กตา	15,000
13.	โรงงานแมริคคอลเลท อ.แมริค ชมรมกระบี่มือสอง จ.อุตรธานี	ผ้าห่มนวม	12,000
14.	บริษัทไทยประสิทธิ์ประกันภัย จำกัด	ผ้าห่มนวม	20,000
15.	เอกชนรายย่อยอื่น ๆ	ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าและผ้าห่มนวม	1,808,739
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>4,177,914</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีวะสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” เอกสารวิชาการลำดับที่ 397 เล่มที่ 38/2539, หน้า 27 - 29

ปีงบประมาณ 2540

ที่	หน่วยงาน	รายการ	มูลค่า (บาท)
1.	มูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจน ซีซีเอฟแห่งประเทศไทย	เครื่องแบบนักเรียน กางเกงวอร์ม ชุดกันเปื้อน	25,290
2.	มูลนิธิราชประชานุเคราะห์	ผ้าห่มนวม	975,000
3.	บริษัทภัทยาอุตสาหกรรม จำกัด (แพร์ นครราชสีมา)	ชุดชั้นใน	246,455
4.	โรงงานต้นตียนันท์ (เชียงใหม่)	ชุดตุ๊กตา	30,100
5.	มูลนิธิสุชาติ	ผ้าห่มนวม	150,000
6.	คุณสุจินดา หงษ์ทอง (เชียงใหม่)	เย็บเสื้อโหล	250,000
7.	สภาสังคมสงเคราะห์ (น่าน)	ผ้าห่มนวม	180,000
8.	บริษัทพร้อมแพบริค จำกัด (แพร์)	กระเป๋าผ้าประเภทต่าง ๆ	89,269
9.	สโมสรไลออนส์ สากล จ.ชลบุรี (แม่ฮ่องสอน)	เครื่องแบบนักเรียน	96,250
10.	โรงงานคุณเตี้ย-โคกมะตูม (พิษณุโลก)	เสื้อผ้าโหล	44,050
11.	ครูเจสสิยา แจ่มใส	เสื้อผ้าโหล	12,048
12.	โรงงานห้าแยก (อุดรธานี)	เสื้อผ้าโหล	34,900
13.	บริษัทการบินไทย จำกัด (สกลนคร)	ผ้าห่มนวม	75,000
14.	คุณบัญชา ขาญสอน (อำนาจเจริญ)	กางเกงวอร์ม	25,600
15.	ร้านสงวนศิลป์ (ยโสธร)	กางเกงกีฬา	25,600
16.	คุณเพ็ญประภา ทองพิมพ์ (อุบลราชธานี)	เสื้อผ้าโหล	30,950
17.	บริษัทวินลิตา จำกัด (มุกดาหาร)	กระเป๋าประเภทต่าง ๆ	47,420
18.	นางเพียร ไตบุญมา (กาฬสินธุ์)	ผ้าห่มไหมพรม และปลอก- ผ้าห่มนวม	113,900

ที่	หน่วยงาน	รายการ	มูลค่า (บาท)
19.	นางวัน ประเสริฐหล้า (ภาพสินธุ์)	ผ้าไหมไหมพรม และผ้าทอพื้นเมือง	93,250
20.	โรงเรียนเอกชนต่าง ๆ	ชุดกันเปื้อน ชุดอนุบาล ชุดที่ใช้ในการแสดงต่าง ๆ	33,800
21.	เอกชนรายย่อยอื่น ๆ		1,488,044
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>4,066,926</b>

รวมมูลค่าการสั่งซื้อ-สั่งจ้างจากภาคเอกชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2540  
เป็นเงิน 15,255,724 บาท

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2540 เอกสารวิชาการลำดับที่ 428 เล่มที่ 29/2540. หน้า 25 - 27

กล่าวโดยสรุป โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ภายใต้การกำกับดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ได้ทำหน้าที่ทั้ง 4 อย่างครบถ้วนสมบูรณ์นั่นคือ โครงการได้สร้างเสริมความสุขและคุณภาพที่ดีทั้งทางกาย ทางใจ ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ อย่างน้อยจำเป็นต้องสร้างสรรคิวิตติของการทำมาหากิน จากการนำรายได้มาเพื่อซื้อวัตถุที่วางหน้ามาเป็นวิถีชีวิตที่เน้นความพออยู่พอกิน เพื่อความสุขในการอยู่ร่วมกันโดยเน้นครอบครัวและชุมชน เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา การเคารพในศักดิ์ศรีและศักยภาพของกันและกัน ในรูปธรรมของการส่งเสริมการรวมกลุ่มของสตรีที่สำเร็จการอบรม

นอกจากนี้ โครงการฯ ยังมุ่งเน้นที่จะให้การคุ้มครองสวัสดิภาพ พัฒนาอาชีพ และสร้างเสริมความมั่นคงของชุมชนและครอบครัวของสตรีกลุ่มเป้าหมาย ให้ได้รับบริการเบื้องต้นจากภาครัฐ ขณะเดียวกันรัฐได้เผยแพร่แนวความคิดในการแบ่งปัน ระหว่างสมาชิกในสังคมด้วยการตั้งภาคเอกชนและองค์กรชุมชนเข้ามาให้การสนับสนุนโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเอื้อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน พิจารณาถึงการดำเนินโครงการฯ กับรูปแบบของนโยบายสังคม จะเห็นถึงความสอดคล้องในรูปแบบของ The Residual Welfare of Social Policy และ The Institutional Redistributive Model of Social Policy กล่าวคือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งทำให้ทัศนคติในการดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคมเปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับผลกระทบในชนบท ซึ่งพยายามดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐก็ยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือ โดยให้บริการด้านสงเคราะห์ และคุ้มครองในเบื้องต้นแล้วจึงส่งเสริมและพัฒนาต่อไป

#### 4.2 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี

ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้นำมาเป็นแนวทางหนึ่งในการดำเนินการกิจโดยผนวกเข้ากับภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี โดยพิจารณาจากประเด็นที่เป็นทั้งปัจจัยหลัก และปัจจัยตั้งของปัญหา และดำเนินการกิจกรรมเพื่อการแก้ไข ประเด็นจากปฏิญญาปักกิ่ง ที่สอดคล้องกับการดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท พิจารณาได้ดังนี้

#### 4.2.1 สตรีกับความยากจน

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดช่องว่างใน รายได้ระหว่างเมืองกับชนบท และคนรวยกับคนจน ในชนบทเศรษฐกิจของชุมชนที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ถูกทดแทนด้วยธุรกิจการส่งออก เช่น การปลูกพืชชนิดเดียว การใช้ปุ๋ยเคมี การกำจัดศัตรูพืชด้วยสารเคมี ประกอบกับจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สตรีจึงจำเป็นต้องออกไปมีบทบาทในงานอาชีพมากขึ้น และบางส่วนถูกผลักดันให้หันมาเป็นโสเภณีด้วยการถูกล่อลวง หรือจากการเห็นชอบของพ่อแม่ รวมทั้ง จากการตัดสินใจด้วยตนเอง

สถานการณ์ดังกล่าว ได้รับการยืนยันจากบุคคล และหน่วยงานที่ดำเนินการกับ ประชาชนในชนบท ซึ่งพบว่าผลจากการพัฒนาประเทศ ความคิดและความสามารถในการพึ่งตนเองของ คนชนบทลดลงเรื่อย ๆ เกษตรกรจำนวนมากและลูกหลานได้เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นกรรมกรตามเมือง ใหญ่ ๆ ความสุขระยะยาวมิได้เพิ่มขึ้น คงเหลือแต่ความสุขทางกายระยะสั้น ที่หาได้ทางวัตถุที่ถูกปลูกขึ้น ด้วยระบบโฆษณา ตามกระแสบริโภคนิยมสร้างระบบคุณค่าด้านวัตถุ และคุณค่าของเงิน ทำให้คนมีความ อยากรที่จะได้ครอบครองวัตถุ<sup>(37)</sup>

ขณะที่มูลนิธิผู้หญิงพบว่า การพัฒนาประเทศไปตามแนวการค้าเสรีของประเทศ ที่เน้นการเติบโตทางกายภาพ การส่งเสริมให้คนบริโภคทางวัตถุมากขึ้น ชุมชนทั้งในเมืองและชนบทต่างก็ ได้รับผลกระทบตามกระแสการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าว และได้มีการปรับเปลี่ยนวิถีทางของความ สัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน จากความเห็นอกเห็นใจช่วยเหลือเกื้อกูลมาเป็นการแข่งขันทางด้านความ สำเร็จของวัตถุ สมาชิกชุมชนที่ยากจนจะถูกผลักดันออกไปอยู่บริเวณชายขอบของชุมชน (marginalized) ทำให้ต้องดิ้นรนเพื่อปรับเปลี่ยนฐานะ สร้างการยอมรับจากชุมชนไม่ว่าด้วยวิธีใด ผู้หญิงหลายคนสะท้อน ภาพให้เห็นว่า ก่อนที่จะไป (ญี่ปุ่น) คิดว่าคนในหมู่บ้านดูถูกเรามากกว่าเรายากจนแต่ตอนนี้พวกเขาพูด กับเราดียกย่องเรามากไม่คิดเหมือนกันว่าเงินจะมีอิทธิพลกับคนมากขนาดนี้<sup>(38)</sup>

นอกจากนี้ ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินโครงการพบว่าสตรีที่เคยไปประกอบ อาชีพหญิงบริการส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากความยากจน อันเป็นผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา ประเทศ เช่น

---

37. อภิลิทธิ อังรวงรวงกูร,พ. และทานทิพย์ อังรวงรวงกูร,พญ. การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนเพื่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม, ขอนแก่น : ศิริวิทยการพิมพ์. 2540

38. ศิริพร ละไกรบานเนต, การค้าหญิง : ฤทธิสังคมไทย, หน้า 204

(1) นางสาวกึ่ง นามสมมุติ<sup>(39)</sup> ที่อยู่จังหวัดพะเยา ปัจจุบันอายุ 30 ปี จบการศึกษา ประถมปีที่ 6 ครอบครัวมีรายได้จากการทำนา หากปีใดเกิดฝนแล้งก็จะทำให้ครอบครัวขาดรายได้ และต้อง เป็นหนี้

เมื่ออายุ 20 ปี เอเยนต์เข้าไปในหมู่บ้าน เพื่อหาเด็กสาวไปทำงานที่กรุงเทพฯ ครั้งแรก ไม่คิดจะไปกับเอเยนต์ และเคยว่ากล่าวเอเยนต์ไม่ให้มาชักชวนอีก แต่ต่อมาบิดาเป็นหนี้เป็นจำนวนมาก (ประมาณ 30,000 บาท) จึงต้องไปหาเอเยนต์และขอเงินมาให้บิดา เพื่อให้หนี้แล้วสัญญาว่าจะไปทำงานใช้หนี้ แทน จากนั้นจึงเดินทางไปทำงานที่สุทธิสาร กรุงเทพฯ ในระหว่างที่ทำงานอยู่ส่งเงินมาให้ทางบ้านบ้าง เป็น จำนวนที่ไม่แน่นอน ทำงานได้เงินมากก็จะส่งมาให้มาก แต่ถ้าได้น้อยบางครั้งก็ไม่ได้ส่ง ต่อมาน้องสาวเดินทาง ไปค้าประเวณีอีกคน ซึ่งบิดา มารดา มิได้ห้ามปรามแต่อย่างใด

นางสาวกึ่ง มีความพอใจกับการประกอบอาชีพด้วยความสมัครใจ เพราะสามารถหา เงินไปช่วยเหลือครอบครัวได้ สามารถปลูกบ้านให้บิดา มารดาหนึ่งหลัง ซื้อรถยนต์ให้บิดา 1 คัน ต่อมาน้องเคย ขอร้องให้นำรถยนต์เข้าไฟแนนท์ เพื่อนำมาลงทุนทำการค้าเป็นเงินประมาณ 60,000 บาท โดยให้บิดาเป็นผู้ค้า ประกัน เมื่อได้เงินแล้วน้องเคยหายตัวไปพร้อมเงินทั้งหมด ทำให้ครอบครัวของนางสาวกึ่ง ต้องมีหนี้สินเพิ่มขึ้น อีก 60,000 บาท ทำให้บิดามีความทุกข์เพิ่มขึ้น จนล้มป่วยไม่มีผู้ใดช่วยเหลือครอบครัวได้ นางสาวกึ่งจึงต้อง ทำงานใช้หนี้ต่อไปอีก และมีความคิดว่าจำเป็นที่จะต้องไปประกอบอาชีพเดิม เพราะบิดายังมีหนี้สินอยู่

(2) นางสาวปลา (นามสมมุติ)<sup>(40)</sup> ปัจจุบันอายุ 22 ปี ที่อยู่จังหวัดพะเยา จบการ ศึกษาชั้นประถมปีที่ 6 ครอบครัวมีรายได้วันละ 50 บาท ไปประกอบอาชีพค้าประเวณีเมื่ออายุ 16 ปี เนื่องจาก เอเยนต์เข้าไปชักชวน และตัดสินใจไปกับเอเยนต์ เนื่องจากเห็นว่าบ้านใกล้เรือนเคียง ทั้งหน้าบ้านหลังบ้าน และข้าง ๆ บ้าน เป็นบ้านสวยงามทุกคนในบ้านมีความเป็นอยู่ที่ดี มีทรัพย์สิน เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ ตู้ เย็น โทรทัศน์ ทีวีไอ และเครื่องอำนวยความสะดวกสมัยใหม่ทุกอย่าง ซึ่งต่างก็มาด้วยการไปประกอบอาชีพ ค้าประเวณี แรกเริ่มเข้าทำงานในกรุงเทพฯ ก่อน เป็นเวลา 20 เดือน จากนั้นเดินทางไปประกอบอาชีพที่ยะลา ทำได้ 6 เดือน มีคนชวนให้ไปทำงานที่พัทลุง โดยให้เหตุผลว่ารายได้ดีกว่า ต่อมาบิดาป่วยต้องเข้ารับการผ่าตัด ในโรงพยาบาล ไม่มีเงินไปรักษา นางสาวปลา จึงยืมเงินจากเจ้าของสถานบริการครั้งแรก 30,000 บาท และ สัญญาว่าจะทำงานใช้หนี้ให้ทั้งหมด โดยเงื่อนไขของการใช้หนี้ไม่ชัดเจน เพราะตนมีรายได้จากการทำงาน เดือนละ 900 บาท นอกนั้นเจ้าสถานบริการจะหักรายได้จากการทำงานแต่ละครั้ง ซึ่งนางสาวปลาไม่ทราบว่า จะต้องทำงานเป็นเวลาเท่าไร

39. กองสัมภาษณ์เชิงลึกเฉพาะที่, ข้อมูลภาคสนาม.2536

40. กองสัมภาษณ์เชิงลึกเฉพาะที่, ข้อมูลภาคสนาม.2536

จากทั้ง 2 กรณี จะเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความสมัครใจ โดยมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวกดดัน ขณะที่บิดา-มารดา ก็ได้ขีดขวางหรือห้ามปรามแต่ประการใด ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทเกิดความสอดคล้องกับสภาพปัญหา โครงการฯ จึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1. กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ได้แก่ สตรีที่เดินทางออกจากหมู่บ้านไปประกอบอาชีพในสถานบริการ และเดินทางกลับภูมิลำเนา และกลุ่มเป้าหมายรอง คือ สตรีชนบทที่ยากจนจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว ไม่ได้ศึกษาต่อ และไม่มีโอกาสเดินทางไปเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพในศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรีของกรมประชาสงเคราะห์

นอกจากนี้ จากการสอบถามผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ปฏิบัติพบว่า นับแต่โครงการฯ ดำเนินการมาพบประโยชน์ของโครงการที่มีต่อประชาชน และเห็นสมควรขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปยังกลุ่มสตรีอื่นในชุมชนด้วย

2. ให้ความสำคัญกับครอบครัว โดยมีพื้นฐานแนวคิดที่ว่า การแก้ปัญหาต้องเริ่มที่ครอบครัว โดยเฉพาะความยากจน หากครอบครัวมีความสุข มีรายได้ ปรากฏหนี้สิน โอกาสและความปรารถนาที่จะละทิ้งครอบครัวไปประกอบอาชีพค้าประเวณีก็จะลดน้อยลง ดังนั้นในการดำเนินโครงการฯ กรมประชาสงเคราะห์จะออกเยี่ยมเยียนครอบครัวของสตรีที่เข้ารับการอบรมที่ประสบปัญหาต่าง ๆ ควบคู่ไปในระหว่างฝึกอบรมอาชีพ เพื่อให้คำแนะนำช่วยเหลือตามสภาพปัญหาการสงเคราะห์ครอบครัวของกรมประชาสงเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนและเสริมสร้างกำลังใจให้แก่ผู้เข้ารับการอบรมอีกทางหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้ นักสังคมสงเคราะห์ของหน่วยงาน จะได้ออกเยี่ยมเยียนครอบครัวสตรีที่เข้ารับการอบรมตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน เพื่อจะได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือดังนี้ คือ

1. ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือครอบครัวของผู้เข้ารับการอบรม
2. สงเคราะห์แก้ไขปัญหาเบื้องต้น
3. สงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค
4. ให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องต่าง ๆ เช่น แนะนำแนวทางและปรับเปลี่ยนทัศนคติ

ผู้ปกครองในครอบครัวที่บุตรสาวไปประกอบอาชีพในสถานบริการ ความรู้เรื่องโรคเอดส์ การประกอบอาชีพ เป็นต้น

5. ให้เงินทุนประกอบอาชีพสำหรับผู้สำเร็จการฝึกอบรม
6. ให้ทุนการศึกษา และอุปกรณ์การศึกษา
7. นำไปตรวจรักษาพยาบาล และส่งเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลของรัฐในพื้นที่

และจังหวัดใกล้เคียง

นอกจากการฝึกอบรมอาชีพตามโครงการฯ และการให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคม สงเคราะห์แล้วกรมประชาสงเคราะห์ยังได้นำนการฝึกอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม และพัฒนาคุณภาพ ชีวิต เข้าไว้ในหลักสูตรเป็นการเสริมความรู้ให้แก่สตรีที่เข้ารับการอบรมอีกด้วย การให้ความรู้เสริมในเรื่อง ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้บิดามารดา ผู้ปกครองของสตรีได้เข้ารับการอบรมด้วย เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ เป็นผู้มีความสำคัญต่อการตัดสินใจไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรี ซึ่งจากการสอบถาม ผู้บริหารโครงการในพื้นที่พบว่าโครงการมีส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนค่านิยมของสตรี ครอบครัว และ ชุมชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีได้เป็นอย่างดีนอกจากนี้ภายหลังจากสำเร็จการฝึกอบรม กลุ่มสตรีจะได้รับการส่งเสริมให้ประกอบอาชีพใน 4 ลักษณะ คือ

1. รวมกลุ่มประกอบอาชีพในท้องถิ่น คือ กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า กลุ่มผลิตผ้าท่มนวม กลุ่มทอผ้าพื้นเมือง และกลุ่มอาชีพอื่น ๆ โดยสตรีจะได้รับเงินยังชีพคนละ 50 บาทต่อวัน ในขณะที่ยังไม่ สามารถรับงานในระบบโรงงานได้ไม่เกิน 180 วันหลังสำเร็จการฝึกอบรม
2. ประกอบอาชีพในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์ผ้าประเภทต่าง ๆ ที่ผ่านการ พิจารณาจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทั้งด้านความปลอดภัย การประกันค่าแรงงานที่อยู่อาศัย สวัสดิการ และอื่น ๆ
3. ประกอบอาชีพอิสระตามที่จังหวัดส่งเสริม อาทิ เช่น การทำเครื่องเงิน การทำศิลป- ทัศนกรรม เป็นต้น
4. ให้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ ในลักษณะของกลุ่ม เพื่อเป็นเงินสำรองเพื่อการลงทุนจัดซื้อวัตถุดิบที่ต้องนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ รายละ 15,000 บาท ผ่อนชำระภายใน 1 ปี โดยไม่เสีย ดอกเบี้ย

#### 4.2.2 การศึกษาและการฝึกอบรมของสตรี

โดยที่การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง และเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการบรรลุเป้าหมายของความเสมอภาค ซึ่งโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ได้ดำเนินบทบาทในด้านการวางแผนอาชีพ ทักษะการเป็นผู้นำ ทักษะอื่น ๆ ทางสังคม และการฝึกอบรมอาชีพ ซึ่งจัดเป็นรูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทักษะความรู้เฉพาะทางในอาชีพที่ทำการฝึกอบรม เพื่อการมีงานทำ มีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวอย่างสุจริต

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น หลักสูตร 4 เดือน โดยจัดการฝึกอาชีพทั้งหลักสูตรหลักและหลักสูตรรอง ได้แก่ ตัดเย็บเสื้อผ้า ทำผ้าหม่นวม การทอผ้าพื้นเมือง การทำเซรามิค การประดิษฐ์ดอกไม้ การปักจักรอุตสาหกรรม การทอผ้าไหมพรม การผลิตของใช้จากหนังสือ การเย็บหมอนชนิด การแปรรูปถนอมอาหาร - ไกชนาการ ทัศนกรรม - จักรสาน การปลูกดอกไม้เมืองหนาว การเพาะเห็ด และการทำอัฐบลิ๊ก นอกจากนี้ฝึกอบรมอาชีพหลักแล้ว จะให้การอบรมทางด้านจริยธรรม คุณธรรม ประกอบกับการจัดนันทนาการ ทักษะคิด ความรู้ทั่วไปที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวัน และครอบครัว เพื่อที่จะได้เรียนรู้การแก้ปัญหาและตัดสินใจในการดำรงชีวิตได้อย่างถูกต้อง

การฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพตามโครงการ ถือเป็นการพัฒนาความมั่นคงของสถาบันครอบครัว กล่าวคือ เมื่อสมาชิกวัยแรงงานของครอบครัวมีอาชีพ มีรายได้ และอยู่ในชุมชนหรือภูมิ ล่าเนา ย่อมเป็นการสร้างเสริมสัมพันธภาพและความมั่นคงของครอบครัว และครอบครัวเป็นสถาบันแรกที่ เด็กจะได้พัฒนาในเรื่องของความถูกต้อง ดีงาม ซึ่งจะติดตัวเด็กไปเมื่อเด็กเติบโตขึ้นในสังคม ภาวะความ ยากจน และด้อยโอกาสทางการศึกษา มีส่วนสำคัญในการผลักดันสตรี และเยาวชนสตรีในชนบทเข้าสู่อาชีพ ค่าประเวณี อีกทั้งทัศนคติในเรื่องของความกตัญญูที่ผิด ๆ ก็เป็นตัวเสริมให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของ บุตรที่พึงกระทำ เพื่อตอบแทนพระคุณของพ่อ-แม่ และไม่มีความรู้สึกผิด

นอกจากการให้การอบรมด้านอาชีพแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังได้มีนโยบาย ในการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการจัดการ เพื่อพัฒนาทักษะด้านการบริหารและจัดการ และภาวะความเป็น ผู้นำอีกระดับหนึ่ง โดยร่วมมือกับภาคเอกชน ได้แก่ “มูลนิธิซีเมนต์ไทย” ตามแนวทางความร่วมมือกับภาค เอกชนด้านการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มสตรีตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุป การศึกษาและการฝึกอบรมอาชีพสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นนโยบายของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี โดยนำแนวคิดในการจัดกิจกรรมตามรูปแบบการศึกษานอกระบบ ( Non formal Education ) ซึ่งถือเป็นการจัดกิจกรรมการศึกษาชั้นนอก โรงเรียนปกติ โดยมีกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับบริการเป็นประชาชนที่อยู่นอกโรงเรียน มีวัตถุประสงค์ในการเรียนที่ชัดเจน มีการจัดการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย และมีลักษณะของการมีหลักสูตร เวลาเรียน มีการลงทะเบียน มีการประเมินผลเพื่อรับประกาศนียบัตร เป็นการเรียนนอกระบบ เน้นการเรียนเรื่องที่เป็นสภาพปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน<sup>(41)</sup>

#### 4.2.3 ความรุนแรงต่อสตรี

ด้วยว่าความรุนแรงต่อสตรีเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่กีดขวางการบรรลุเป้าหมายความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ และเพื่อป้องกันมิให้สตรีและเยาวชนสตรีต้องถูกล่วงไปประกอบอาชีพหญิงบริการ ซึ่งเป็นอาชีพที่เสี่ยงต่อการถูกทารุณทั้งก่อนและขณะที่เป็นโสเภณี จากการศึกษาเรื่องโสเภณีเด็ก : สภาพปัญหา ปัจจัยสาเหตุและแนวทางแก้ไข ที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา<sup>(42)</sup> กล่าวเอาไว้ว่าโสเภณี โดยเฉพาะโสเภณีเด็กเป็นปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงสุดยอดของความเลวและความเหลวแหลกของสังคม และสะท้อนให้เห็นถึงจิตใจของในชาติ หรือในสังคมเดียวกันที่ปล่อยปละละเลยไม่กระทำการใด ๆ อย่างจริงจังในการที่จะหยุดยั้งแก้ไขจัดสภาวะทางสังคมที่เลวร้ายนี้ให้หมดไป ความเลวทรามดังกล่าวได้ต่ำลงไปถึงระดับที่บิดามารดาที่ควรเป็นผู้เลี้ยงดูปกป้องเด็กมิให้ต้องตกอยู่ในสภาพที่เลวร้ายของชีวิตกลับขายลูกของตนให้เป็นโสเภณีตั้งแต่ยังอ่อนวัย นอกจากนั้น ครูอาจารย์ที่ควรอบรมขัดเกลาเด็กให้เป็นเยาวชนที่ดีเป็นอนาคตของชาติ กลับประทุษร้ายต่อเด็กและกระทำในสิ่งที่ตรงกันข้าม ครูหมิ่นศิษย์และร่วมกระบวนกรจัดการ และการจัดส่งเด็กนักเรียนไปเป็นโสเภณี

เด็กที่ตกเป็นเหยื่อของธุรกิจบริการทางเพศ จะตกเป็นผู้ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเอเยนต์ เจ้าของสถานบริการ พ่อเจ้า-แมงดาหรือแม่แต่บิดา มารดาของตนเอง เด็กบางรายที่เกิดความกลัวไม่ยอมค้าประเวณี อาจถูกทุบตี ทำร้ายร่างกาย บังคับและข่มขู่ ดังเช่นกรณี

---

41. การศึกษานอกระบบ, กรม. การศึกษาตลอดชีวิต : การศึกษาของคนไทยในยุคโลกาภิวัตน์. กรมการศึกษานอกระบบ กระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว พิมพ์ครั้งที่ 2, 2538. หน้า 112

42. สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, ดร. บรรณาธิการ. โสเภณีเด็ก : สภาพปัญหา ปัจจัยสาเหตุและแนวทางแก้ไข ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ ปีที่พิมพ์ หน้า 2

“เด็กหญิงเอ๋ อายุ 13 ปี เข้าแจ้งความและขอความช่วยเหลือจากตำรวจ สภ.อ. เมืองอุตรธานี เนื่องจากถูกบิดา ขอร้องให้ขายตัวเพื่อนำเงินมาใช้หนี้การพนันและเสพยาบ้า วันใดไม่ยอมทำ พ่อจะดุด่าและทำประชดใช้สิ่งของข้างป่า หรือไม่กี่ท่อนผ้าบ้านจนเด็กหญิงเอ๋ทนไม่ไหวต้องยอมไปหลับนอนกับลูกค้า”<sup>(43)</sup>

หรือจากกรณีศึกษา ชีวิตของน้อย ซึ่งเคยไปขายบริการเมื่อตอนอายุ 14 ปี เล่าให้ฟังว่า เมื่อไปถึงช่องใหม่ ๆ ถูกจัดให้ขายน้ำก่อน จนกระทั่งวันแรกของการรับแขกมาถึง แขกคนแรกอายุ 50-60 ปี เปิดบริสุทธิเธอโดยใช้เวลาไม่ถึงครึ่งชั่วโมง ความรู้สึกตอนนั้นคือ เจ็บ แต่ไม่คิดอะไรแล้ว กับลูกค้าคนต่อมา ค่าตัวเธอก็ตกลงจนเหลือเพียง 30-50 บาท เธอถูกกักขังและยังถูกโกงค่าตัวบางคนต้องรับแขกถึง 9-10 คน เคยถูกแขกตบเพราะค่าแขก เนื่องจากแขกกระทำรุนแรงต่อเธอเคยเป็นกามโรค ถึง 2 ครั้ง หยุดกินยาไม่กี่วันแล้วเริ่มทำงานใหม่ ต่อมาย้ายไปอยู่ช่องที่อุตรธานีที่นี้เลวร้ายพอ ๆ กับที่แรก ถูกกักขัง “ไม่เห็นเดือนเห็นตะวัน”<sup>(44)</sup>

อย่างไรก็ตามเพื่อให้เห็นภาพของแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญห การค้าประเวณี โดยมีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทเป็นเครื่องมือที่สามารถมีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญห โดย การเข้าแทรกแซงในทุก ๆ สภาวะแวดล้อมของปัญหานั้น พบว่าผู้บริหารโครงการมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า จากการที่โครงการเปิดโอกาสให้ตัวสตรี ครอบครัว และชุมชน เข้ามา มีส่วนร่วมในโครงการแล้ว สามารถปรับเปลี่ยนค่านิยมของสตรี ครอบครัว และชุมชน ในการดำเนินชีวิต และประกอบอาชีพที่ถูกต้องเหมาะสม เกิดความมั่นคงในครอบครัว

#### 4.2.4 สตรีกับเศรษฐกิจ

แม้ว่าสตรีจะเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของชาติ แต่มีอุปสรรคในด้านของการเลือกปฏิบัติ การจ่ายผลตอบแทน ขณะที่รายจ่ายของครอบครัวมีมากขึ้น และเพื่อให้มีรายได้มากพอสตรีส่วนหนึ่งจะหันเข้าหาอาชีพค้าบริการทางเพศ จากการศึกษาของ ดร.พศิน แดงจวง<sup>(45)</sup> พบว่า ประชาชนทั่วไปออกไปทำงานนอกหมู่บ้านเนื่องจากความยากจน ไม่มีอาชีพหรือไม่มีรายได้ ไม่มีความรู้ หรือไม่มีวิชาชีพที่จะประกอบอาชีพในชุมชนของตนเองได้ นอกจากนี้ การออกไปทำงานนอกชุมชนของเยาวชนสตรียังขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของแต่ละครอบครัว และยังเป็นแพชชั่นของเยาวชนสตรีที่ชอบลอง เพราะ

43. ข่าวสด, หนังสือพิมพ์ ประจำวันที่ 29 มกราคม 2541

44. ครูเล็ก, “ภาพชีวิตของผู้หญิงชื่อน้อย” ในวารสารผู้ใต้ ปีที่ 16 ฉบับที่ 31 มีนาคม - มิถุนายน 2536

45. พศิน แดงจวง,ดร. รายงานการประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท. 2538

อยากรู้ อยากเที่ยว ซึ่งโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จะดำเนินการด้านการฝึกอบรมอาชีพ การมี เบี้ยเลี้ยง เพื่อทดแทนรายได้ที่หายไประหว่างการฝึกอบรม แต่เมื่อเทียบกับรายได้จากการค้าประเวณี ย่อมมีความแตกต่างกัน และถือเป็นทางเลือกในการประกอบอาชีพอีกทางหนึ่งของเยาวยุติและ มี ประโยชน์มากสำหรับเยาวยุติที่มีแนวโน้มว่าจะต้องออกไปประกอบอาชีพขายบริการทางเพศ เพื่อนำเงิน มาใช้จ่ายในครอบครัว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการรณรงค์การปรับเปลี่ยนทัศนคติความคุ้นเคยกันไปด้วย ซึ่งในแผนปฏิบัติการในส่วนนี้มุ่งประเด็นไปที่ การส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานอิสระของสตรี การเสริม สร้างกิจการขนาดย่อม ความเสมอภาคและการเข้าถึงการฝึกอบรม และเพื่อให้เกิดผลตามแผนปฏิบัติการ ดังกล่าว รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 จำนวน 50 ล้านบาท ให้กรมประชา- สงเคราะห์ เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพสตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สตรีที่สำเร็จการฝึก อบรมจากโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ที่มีการรวมกลุ่มสตรีเพื่อผลิตสินค้า กู้ยืมเป็นเงินสำรองเพื่อ การลงทุนจัดซื้อวัตถุดิบ หรือวัสดุสิ้นเปลือง เพื่อการผลิตที่ต้องนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ รายละ 15,000 บาท ผ่อนใช้คืนภายในเวลา 1 ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย

ผลจากการดำเนินงานตั้งแต่ได้รับงบประมาณถึงเดือนมีนาคม 2541 มีสตรีกู้เงินไปแล้ว จำนวน 1,313 ราย เป็นเงิน 11,978,524 บาท

นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์ยังได้ให้การสนับสนุนสิ่งก่อสร้าง เพื่อส่งเสริมและ สนับสนุนการมีงานทำและรายได้โดยเฉพาะในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ แยกตามรายละเอียดได้ ดังนี้

ปี	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	ผลิตเพื่อจำหน่ายใน งานเทศกาลต่าง ๆ
2536	7,341,756	5,006,520	-	-
2537	17,484,545	868,400	-	-
2538	34,784,817	1,135,964	-	11,250
2539	22,745,540	4,177,914	-	122,100
2540	41,379,625	4,066,926	154,000	44,700
<b>รวม</b>	<b>123,736,283</b>	<b>15,265,724</b>	<b>154,000</b>	<b>178,050</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิต ใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2536 - 2540

สำหรับในส่วนของการทำงาน จากผลจากการดำเนินงานปี 2536-2540 พบว่าสตรีที่สำเร็จการอบรม ตามโครงการฯมีจำนวน 10,187 คน ประกอบด้วยอาชีพต่าง ๆ ดังนี้

1. รวมกลุ่มประกอบอาชีพในพื้นที่	232 กลุ่ม	4,335 คน	คิดเป็นร้อยละ 42.6
2. ทำการเกษตรในพื้นที่		1,491 คน	คิดเป็นร้อยละ 14.6
3. เข้าโรงงานอุตสาหกรรม		1,159 คน	คิดเป็นร้อยละ 11.4
4. รับจ้างทั่วไป		874 คน	คิดเป็นร้อยละ 8.6
5. แต่งงานและอยู่กับครอบครัว		790 คน	คิดเป็นร้อยละ 7.7
6. ประกอบอาชีพส่วนตัว		678 คน	คิดเป็นร้อยละ 6.6
7. ศึกษาต่อ		261 คน	คิดเป็นร้อยละ 2.5
8. ทำงานในร้านตัดเย็บเสื้อผ้า		193 คน	คิดเป็นร้อยละ 2.0
9. อื่น ๆ อาทิ ลาออกระหว่างการอบรม เสียชีวิต		406 คน	คิดเป็นร้อยละ 4.0
รวม		10,187 คน	คิดเป็นร้อยละ 100

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, การติดตามผลการฝึกอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท, ปีงบประมาณ 2536 - 2540. (เอกสารโรเนียว)

จากผลการติดตามโครงการ แม้ว่าตัวเลขที่ได้จะแสดงให้เห็นว่า สตรีที่ผ่านการอบรมตามโครงการฯจะมีทั้งที่ประกอบอาชีพตามหลักสูตรที่ได้รับการอบรมและประกอบอาชีพอิสระ แต่ก็อนุมานได้ว่า ร้อยละ 85.8 มีงานทำ มีอาชีพเลี้ยงดูตนเอง ซึ่งเยาวสตรีที่ผ่านการอบรมเองส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องกันว่าโครงการฯนี้เป็นโครงการที่ดีและมีประโยชน์มาก เป็นความหวังอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดในการบรรเทาโครงการต่าง ๆ ที่รัฐเคยจัดมา

นอกจากนี้ จากการสอบถามผู้บริหารโครงการในพื้นที่ พบว่าการประกอบอาชีพภายหลังสำเร็จการฝึกอบรมของสตรีจะมีรายได้แตกต่างไปจากก่อนเข้ารับการฝึกอบรมในประเด็นต่าง ๆ

แม้ว่าโครงการฯ ดูเหมือนจะสัมฤทธิ์ผลแต่จากการศึกษาพบว่าโครงการมีจุดอ่อน ในเรื่องของความต่อเนื่องในการสั่งซื้อ-ส่งจ้าง และความล่าช้าของการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว โดย

1. ด้านความไม่ต่อเนื่องของการสั่งซื้อ-สั่งจ้าง กรมประชาสัมพันธ์ได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอรับการสนับสนุนในการสั่งซื้อสั่งจ้างจากกลุ่มสตรี ตามหนังสือ ที่ รส 0413/ว 7179 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541

2. จัดสรรเงินงบประมาณ จำนวน 50 ล้านบาท เป็นเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์ให้สตรีที่สำเร็จการฝึกอบรมจากโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท และสตรีที่สำเร็จการอบรมจากศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรี ที่มีการรวมกลุ่มสตรีเพื่อผลิตสินค้ากึ่งยืมเป็นเงินสำรองเพื่อการลงทุนจัดซื้อวัตถุดิบ หรือวัสดุสิ้นเปลือง เพื่อการผลิตที่ต้องนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ

#### 4.2.5 สิทธิมนุษยชนของสตรี

ในปฏิญญาสตรีไทย ระบุว่าทิศทางการพัฒนาสตรี ข้อที่ 5 ระบุว่าสตรีควรได้รับการคุ้มครองสิทธิในร่างกายและจิตใจ ไม่ให้ถูกคุกคามหรือเป็นเหยื่อของความเอาเปรียบ และความรุนแรงทางเพศ<sup>(46)</sup> ขณะเดียวกันธุรกิจบริการทางเพศ เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ ซึ่งขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน การฝึกอบรมอาชีพตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ควบคู่ไปกับการอบรมทางด้านจริยธรรม นอกจากจะเป็นการพัฒนาทางด้านทักษะอาชีพแล้ว ยังเป็นการให้การคุ้มครองทางด้านการถูกเอาเปรียบ ด้านค่าจ้างแรงงาน ภายหลังที่สำเร็จการอบรม และเป็นการป้องกันการเสี่ยงต่อการถูกทารุณทางเพศ อันเนื่องมาจากการถูกล่อลวงไปประกอบอาชีพค้าประเวณี

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายและแนวทางปฏิบัติจากปฏิญญาปักกิ่งมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจนั้น นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือของไทย ที่ยืนยันถึงพันธกิจที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ดำเนินการอยู่ เพื่อส่งเสริมศักยภาพ และความก้าวหน้าของสตรีไทยแล้ว ยังเป็นการขานรับปัญหาการค้าประเวณีว่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายในการแก้ไข และปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้น ณ ที่ใดที่หนึ่ง แต่เป็นปัญหาของโลก

---

46. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ,สำนักงาน. ปฏิญญาสตรีไทย.กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2538.

#### 4.3 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดที่ว่าด้วยแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

ในยุคที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู สังคมมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างมากมาย ทำให้วิถีการผลิตของมนุษย์มีความซับซ้อนมากขึ้น และกระทบต่อกันเป็นระบบตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงระดับมหภาค และมีผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ในทุกมิติ ทั้งระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และความสัมพันธ์ชุมชน เมืองจึงเป็นเสมือนแม่เหล็กดึงดูดผู้คนหนุ่มสาวให้เข้ามาแสวงหาโชค-ลาภ ในเมือง ทราบจนความคิดเป็นเมืองขยายอาณาเขตสู่ชนบทการเอารัดเอาเปรียบทั้งกับมนุษย์และธรรมชาติก็ขยายอาณาเขตออกไปด้วย จนกระทั่งฟองสบู่แตกลง แรงงานจำนวนมากก็แตกตาม และส่วนหนึ่งก็มุ่งหน้ากลับสู่ชนบทตามเดิม รูปธรรมในการซึมซับน้ำตาของแรงงานเหล่านี้ คือ โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท แม้ว่าในระยะเริ่มแรกของการดำเนินโครงการ จะมุ่งเน้นที่กลุ่มหญิงขายบริการที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมและเยาวชนสตรีกลุ่มเสี่ยงก็ตาม โครงการฯนอกจากจะรองรับปัญหาคนว่างงานที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม ยังได้เน้นที่การพัฒนาศักยภาพของคน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาในช่วงแผนฯ 8 โดยเฉพาะสตรีกลุ่มด้อยโอกาสให้ได้มีโอกาสพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ ตามขีดความสามารถของแต่ละบุคคล พร้อมทั้งได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งในการดำเนินโครงการฯเยาวชนสตรี ผู้ปกครองและชุมชนจำเป็นต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มแรกโดยการนำเสนอโครงการและความประสงค์ในวิชาชีพที่ตนเองสนใจและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ผู้ปกครองก็ต้องยินยอมและชุมชนก็สนับสนุน ในกิจกรรม พร้อมทั้งสนับสนุนสถานที่ในการฝึก ขณะเดียวกันผู้ที่สำเร็จการอบรมและรวมกลุ่ม ต้องสามารถจัดการบริหารงานกลุ่มได้ โดยมีกรมประชาสงเคราะห์เป็นที่เลี้ยงในระยะแรก และมีการจัดอบรมเพิ่มเติมด้านการจัดการในระบบธุรกิจให้อีก

ขณะเดียวกันกระบวนการในการดำเนินโครงการฯ ยังมีจุดยืนที่เป็นหลักของการพัฒนาอยู่ 2 ประเด็นที่สอดคล้องกับงานในการพัฒนาตามแผนฯ 8 ดังนี้ คือ

1. เน้นที่คนเป็นศูนย์กลาง คือ ตัวสตรีที่เข้ารับการอบรม ครอบครัว และชุมชน ซึ่งทั้งหมดจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและถือเป็นการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสตรี ซึ่งจากการสอบถามจากผู้บริหารโครงการฯพบว่า ส่วนใหญ่ในการดำเนินโครงการฯในแต่ละพื้นที่ได้มีการเปิดโอกาสให้สตรี ครอบครัว และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- 1.1 เชิญครอบครัว และผู้นำชุมชนเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ
- 1.2 ให้การดูแลช่วยเหลือครอบครัวของสตรีตามความจำเป็นและเหมาะสม
- 1.3 ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ

2. การส่งเสริมและประสานงานให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการทั้งในด้านการก่อสร้างอาคารสถานที่ การส่งเสริมการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การพัฒนาศักยภาพกลุ่มสตรี และการสั่งซื้อ-ส่งจ้างผลิตภัณฑ์จากกลุ่มสตรี ซึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นถือเป็นการนำเอาวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตของสังคมที่มีเนื้อหาของการแบ่งปัน การช่วยเหลือ เกื้อกูล หรือการคืนกำไรให้สังคมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาส

ผลจากการดำเนินโครงการ เป็นข้อบ่งชี้หนึ่งที่บ่งบอกว่า ได้ดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสตรี โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งกลุ่มเป้าหมายของผู้ที่จะเข้ารับการอบรม ตามโครงการฯ จะเป็นกลุ่มที่เคยประกอบอาชีพค้าประเวณีแล้วเดินทางกลับภูมิลำเนา และเยาวชนสตรีที่มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจไปค้าประเวณี เนื่องจากสมาชิกในครอบครัวเคยไปค้าประเวณี หรือจบการศึกษา ภาคบังคับแล้วไม่ได้ศึกษาต่อ ไม่มีงานทำ หรือมีปัญหาครอบครัว

นอกจากนั้นยังได้พัฒนาสภาพแวดล้อมของครอบครัวและชุมชน ให้เอื้อต่อการพัฒนาสตรีโดยการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เสริมสร้างความเข้มแข็ง และความมั่นคงของครอบครัว โดยในเบื้องต้นกรมประชาสงเคราะห์มีนโยบายในการสงเคราะห์ครอบครัวของผู้ที่เข้ารับการอบรมฯ การส่งนักสังคมสงเคราะห์เข้าไปเยี่ยมบ้านและนอกจากการฝึกอบรมอาชีพแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังให้การอบรมทางด้านจริยธรรม คุณธรรม ประกอบกับการจัดนันทนาการ ทัศนศึกษา ความรู้ทั่วไปที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวัน และครอบครัวเพื่อรู้จักแก้ปัญหา และตัดสินใจในการดำรงชีวิตด้วยตนเองได้อย่างถูกต้อง

#### **4.4 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดด้วยนโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.2535-2541) ในส่วนของสตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ**

ปัญหาโสเภณี เป็นปัญหาสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย และปัญหาข้ามชาติ นายไฉว พรหมณี อดีตปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เคยกล่าวไว้ว่า “โสเภณี” นั้น เป็นบุคคลที่น่าสงสาร เป็นผู้ที่ปัญหาชีวิต อาชีพโสเภณีเป็นอาชีพที่สังคมไม่ยอมรับ กลับเป็นตราบาปของบุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นโสเภณี การแก้ปัญหาสังคมจึงควรที่จะเข้าไปช่วยเหลือผู้<sup>(47)</sup> ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้เร่งดำเนินการเพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อไม่เพิ่มจำนวนโสเภณี ตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา โดยมองว่า โสเภณีมิใช่อาชญากร โดยในการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับข้อเสนอและมาตรการของแผนฯ ดังนี้

---

47. ไฉว พรหมณี, ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาสังคม, กรุงเทพฯ : บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด, 2536, หน้า 203

#### 4.4.1 มาตรการทางเศรษฐกิจ

การดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท โดยมีวัตถุประสงค์หลักก็คือให้สตรีและเยาวชนสตรีกลุ่มเป้าหมายได้รับการฝึกอาชีพมีงานทำอยู่ในท้องถิ่น และเพื่อส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว ซึ่งจากการศึกษาของ อ.พศิน แดงจวง จากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่าโครงการประสบความสำเร็จในประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

- มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

- การดำเนินงานที่ผ่านมา ใช้สถานที่ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ เช่น ศาลาวัด ที่ทำการสภาตำบล ศูนย์ฝึกอบรม ทำให้รูปแบบที่ผ่านมาเป็นไปเพื่อการดำเนินงานทั้งสิ้น

- การดำเนินโครงการ ได้แปรสภาพจากวัด ซึ่งเดิมเป็นเพียงวัด ให้เป็นศูนย์รวมเป็นที่ฝึกอาชีพและมีประโยชน์ต่อชุมชนมากขึ้น บางแห่งแปรสภาพเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อม

ผลจากการศึกษาของ อ.พศิน แดงจวง<sup>(48)</sup> ซึ่งให้เห็นว่านโยบายของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี โดยอาศัยแผนงานหลักสตรีระยะยาวฯ โดยอาศัยมาตรการทางเศรษฐกิจ ในการสร้างงาน สร้างอาชีพในชนบท และจากการติดตามผล ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ พบว่าสตรีที่ผ่านการฝึกอบรม 10,187 คน รวมกลุ่มประกอบอาชีพในพื้นที่ ถึง 4,335 คน นอกจากนั้นก็ประกอบอาชีพในลักษณะต่าง ๆ แต่ก็ยังคงอยู่ในภูมิลำเนาเป็นส่วนใหญ่ สำหรับรายได้ที่สตรีจะได้รับจากการประกอบอาชีพประมาณ วันละ 80 - 100 บาท แม้ว่าจะไม่มากมายนัก แต่การดำเนินชีวิตในชนบทจะมีรายจ่ายไม่มากเช่นกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาโดยการสอบถามผู้บริหารโครงการในพื้นที่ดำเนินการ พบว่า ในแต่ละหน่วยฝึกได้มีการจัดเตรียม มีแผนสำหรับการประกอบอาชีพให้กับสตรี ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีน้ำหนักจากมากไปหาน้อย ดังนี้

1. ส่งเสริมการรวมกลุ่ม และรอกการสั่งซื้อ-ส่งจ้างจากกรมประชาสงเคราะห์
2. ติดต่อประสานงานกับบริษัท เพื่อรับใบสั่งซื้อ-ส่งจ้างโดยตรง รวมทั้งรอกการ

สั่งซื้อ-ส่งจ้าง จากกรมประชาสงเคราะห์ด้วย

3. จัดหางานให้ทำโดยการส่งเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม
4. ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ

---

48. พศิน แดงจวง,ดร. รายงานการประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท. 2538

#### 4.2.2 มาตรการด้านการศึกษา

เมื่อพิจารณารูปแบบการศึกษา กรมประชาสงเคราะห์ มีนโยบายในการพัฒนาสตรี รูปแบบการศึกษาตลอดชีวิต กล่าวคือนอกจากจะให้การอบรมและพัฒนาทักษะด้านอาชีพ และการบริหารจัดการในระบบโรงงานแล้ว ยังจะให้การอบรมทางด้านจริยธรรม คุณธรรม เพื่อให้เกิดทัศนคติที่เหมาะสมในการประกอบอาชีพ และสามารถประกอบอาชีพสุจริตอยู่ในท้องถิ่นของตนเองได้ เมื่อสำเร็จการอบรมทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาชุมชนก่อนที่จะดำเนินโครงการฯ พบว่า ปัญหาการค้าประเวณีมีสาเหตุหนึ่งที่เกิดจากปัญหาทางการศึกษา โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้ว ยังไม่ได้ศึกษาต่อถึงร้อยละ 50 และยังไม่ได้รับการฝึกอบรมอาชีพแบบครบวงจร เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง ประกอบกับได้พบเห็นตัวอย่างของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ที่ไปประกอบอาชีพไม่เหมาะสม ทำให้ต้องการไปประกอบอาชีพดังกล่าวโดยขาดความยั้งคิด ดังนั้นนอกจากการฝึกอาชีพตามโครงการแล้ว กรมประชาสงเคราะห์จะเน้นการฝึกอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งจัดการฝึกอบรมไว้ในหลักสูตรเป็นความรู้เสริมให้แก่ผู้รับการฝึกอบรม ความรู้เสริมในเรื่องดังกล่าวนี้จะจัดให้บิดามารดาครอบครัวของสตรีกลุ่มเป้าหมายได้เข้ารับการอบรมด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทต่อการตัดสินใจไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรี

#### 4.2.3 มาตรการด้านการเผยแพร่ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์

เพื่อให้การดำเนินโครงการสัมฤทธิ์ผล คือ สตรี และเยาวชนสตรีได้รับการฝึกอบรมอาชีพ และมีงานรองรับ กรมประชาสงเคราะห์ได้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการในลักษณะของการขอความร่วมมือสื่อ-สิ่งจ้างผลิตภัณฑ์จากกลุ่มโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ไปยังหน่วยงานที่มีงบประมาณในการสื่อ-สิ่งจ้าง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2537 ในส่วนของภาคเอกชนที่ประสงค์จะสื่อ-สิ่งจ้างงาน จะอาศัยช่องทางจากคณะกรรมการตลาดของโครงการฯ และการบอกต่อของเครือข่าย ( Net Work ) จากคณะกรรมการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี และโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

สำหรับการประชาสัมพันธ์ให้กับสตรี และเยาวชนสตรีให้เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพนั้น หน่วยปฏิบัติอันได้แก่ ประชาสงเคราะห์จังหวัด ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา นิคมสร้างตนเอง จะมีรูปแบบของการประชาสัมพันธ์แตกต่างกันไป

ขณะเดียวกันทีมผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ ก็ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์โครงการฯ โดยนำแนวคิดตามโครงการนักบริหารประสานชุมชนที่ถือว่าชุมชนหรือหมู่บ้านเป็นโรงเรียน และมีชาวบ้านเป็นครู โดยทีมผู้บริหารโครงการฯจะเข้าไปสัมผัสชุมชน เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการฯ ตั้งแต่ในระยะเวลาการจัดหาผู้เข้ารับการอบรม

#### 4.4.4 มาตรการด้านการสงเคราะห์และฟื้นฟูพัฒนาสภาพ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า โสภณเป็นบุคคลที่น่าสงสาร เมื่อกลับภูมิลำเนา บางรายอาจถูกชุมชนตั้งข้อรังเกียจหรือบางราย ยังมีโรคภัยแรงติดตัวมา ในกรณีเช่นนี้ นายไสว พราหมณี กล่าวไว้ในหนังสือยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาสังคมว่า กรมประชาสงเคราะห์จะต้องรักษาสิทธิของผู้ด้อยโอกาสให้ได้ ให้เขาอยู่ในสังคมอย่างมีเกียรติเสมือนหน้าท่าน และอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี การดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ทั้งกระบวนการของโครงการ กรมประชาสงเคราะห์ได้เป็นผู้ให้ความรู้ ความคิด และสติปัญญา เมื่อคนมีอาชีพ และมีรายได้จากอาชีพที่สังคมยอมรับและเป็นอาชีพที่สุจริต ก็จะมีชีวิตที่เป็นสุขอยู่ในสังคมและชุมชนของตนได้อย่างสมศักดิ์ศรี

ในส่วนของผู้ที่มีปัญหา หรือครอบครัวที่มีปัญหาก็มักได้รับการปรับสภาพตามกระบวนการทางสังคมสงเคราะห์ และได้รับการด้านปัจจัย 4 เพื่อเป็นการสงเคราะห์เบื้องต้น ขณะที่ครอบครัวได้รับความเดือดร้อน หรือขาดรายได้เนื่องจากสมาชิกของครอบครัวเข้ารับการฝึกอบรม ซึ่งมาตรการด้านการสงเคราะห์และฟื้นฟูพัฒนาสภาพนั้น เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ในด้านของการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส นอกจากจะได้รับการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจะรวมไปถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ ในเชิงสงเคราะห์และเพื่อให้การดำเนินโครงการบรรลุเป้าหมาย กรมประชาสงเคราะห์จำเป็นต้องปกป้องและคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลเหล่านั้น

เดิมภาพของกรมประชาสงเคราะห์ในด้านการฟื้นฟู และพัฒนาถูกมองว่า เป็นกิจกรรมในสถานสงเคราะห์ ซึ่งในลักษณะดังกล่าวสถานสงเคราะห์จะเป็นตัวตั้งรับปัญหา และแก้ไขปัญหาเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว หากแต่มาตรการสงเคราะห์และฟื้นฟูพัฒนาสภาพของ โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทนั้น จะเป็นลักษณะของการป้องกันและแก้ไขปัญหาไปพร้อม ๆ กัน และจะเป็นกิจกรรมที่จะบอกสังคมได้ว่า ยังมีปัญหาสังคมอีกมากมายที่ไม่สามารถดึงเข้ามาบำบัดฟื้นฟูในสถานสงเคราะห์ได้ และ

กรมประชาสงเคราะห์จะขยายบริการด้านสวัสดิการสังคมให้กว้างขวาง และกระจายไปสู่ชนบทสู่คนด้อยโอกาสให้มากขึ้น ลักษณะการฟื้นฟูจึงเป็นการปรับทัศนคติของบุคคล ครอบครัว และชุมชน ให้เข้าใจถึงปัญหาและรู้จักแก้ปัญหาทั้งของครอบครัวและชุมชนไปพร้อม ๆ กันกับการดำเนินการตามกระบวนการสังคมสงเคราะห์ ในระหว่างดำเนินโครงการฯ เช่น การเยี่ยมบ้าน ครอบครัวของสตรีที่เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อเป็นการสร้างสัมพันธภาพ และสอบประวัติข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสตรี และครอบครัว และให้การแนะนำปรึกษา และให้การสงเคราะห์ในสิ่งที่จำเป็นเบื้องต้น ทั้งนี้เพื่อลดความกดดันของครอบครัว เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่ครอบครัวของสตรีต้องประสบและเพื่อสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันครอบครัวและชุมชน เพื่อเป็นการป้องกันในการยังยั้งการออกไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรีในชุมชน

## บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ และอาศัยข้อมูลส่วนหนึ่งจากผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ พร้อมประสบการณ์ของผู้ศึกษาเอามาประกอบการวิเคราะห์ โดยมีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ผลจากการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

1) แนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี นั้นมีแนวคิดอันเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ดังนี้

1.1 แนวคิดว่าด้วยนโยบายสังคม คือการที่รัฐจะจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนผู้ด้อยโอกาส เพราะครอบครัวไม่สามารถ หรือขาดอำนาจในการจัดหาให้ได้โดย รัฐเข้าแทรกแซงในบทบาทของหน้าที่ของการประสานระหว่างสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำรงอยู่ในสังคม และการคงไว้ซึ่งรูปแบบและค่านิยมของชุมชนและสังคม การดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

1.2 แนวคิดจากปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ยืนยันถึงพันธกรณีที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยพิจารณาจากประเด็นที่สอดคล้องกับการดำเนินโครงการ ได้แก่ สตรีกับความยากจน การศึกษาและการฝึกอบรมของสตรี ความรุนแรงต่อสตรี สตรีกับเศรษฐกิจ และสิทธิมนุษยชนของสตรี ซึ่งมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ถือเป็นรูปธรรมของไทยต่อการยืนยันถึงพันธกรณีในการที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

1.3 แนวคิดจากแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ( พ.ศ. 2540 - 2544 ) ซึ่งมีจุดเน้นที่

- พัฒนาตัวสตรี ตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา มีสิทธิและมีโอกาสได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง

- เน้นพัฒนาสภาพแวดล้อมของสตรี ทั้งระดับครอบครัว ชุมชน ตลอดจนระบบความมั่นคงทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาสตรี

ในการดำเนินโครงการ สตรีได้รับการพัฒนาทักษะ ศักยภาพและครอบครัวและชุมชนรวมทั้งภาคเอกชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือสานต่อโครงการให้สัมฤทธิ์ผลได้ โดยจำแนกการวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายรัฐบาลในด้านของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ซึ่งเป็นนโยบายด้านสังคมที่รัฐบาลให้ความสนใจ และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากความแปรเปลี่ยนในรูปแบบของการค้าประเวณีที่มีความสลับซับซ้อน และเทคนิคในการชักพาให้สตรีและเด็กเข้าสู่กระบวนการของการค้าประเวณีที่แยบยล

ในการดำเนินโครงการฯ ภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ได้มีการนำแนวคิดระดับนโยบายหรือระดับชาติมาเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการที่ชัดเจน และแปลงสู่แผนปฏิบัติการได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในประเด็นนี้ได้รับการยืนยันจากผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ว่า โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทมีความสอดคล้องกับแนวคิดในระดับนโยบาย 2 ประการ คือ

1. ความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ในลักษณะที่ว่าโครงการสามารถสร้างงาน สร้างอาชีพในชุมชนให้กับสตรีที่สำเร็จการอบรมจากโครงการ ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีทัศนคติที่ถูกต้องในการเลือกทางเดินของชีวิตที่เหมาะสม

2. ความสอดคล้องกับแผนฯ 8 ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง ตั้งแต่ปฏิสนธิไปจนตลอดชีวิต มุ่งการพัฒนาคนอย่างเต็มที่ตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ซึ่งผลของการดำเนินโครงการพบว่า มีส่วนในการพัฒนาคุณภาพของสตรี และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรี ครอบครัว และชุมชนได้ในระดับที่น่าพอใจ

- 2) ผลการดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ที่ผ่านมามีผลมาพบว่าการที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ตามนโยบายรัฐบาล ความพร้อมของบุคลากรถือว่าเป็นตัวจักรที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่างบประมาณ กรมประชาสงเคราะห์มีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศ ในนามของประชาสงเคราะห์จังหวัด ขณะเดียวกันยังมีเครือข่ายที่รับผิดชอบกลุ่มผู้ค้าโอกาสเฉพาะ เช่น ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และนิคมสร้างตนเอง ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติซึ่งบุคลากรทั้งหมดในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ถือได้ว่าเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านสวัสดิการและการพัฒนาสังคมเป็นพื้นฐาน ซึ่งทำให้การดำเนินโครงการฯ ได้รับความร่วมมือและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และแนวคิดที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

- กระบวนการฝึกอบรม ในกระบวนการฝึกอบรมได้มีการกำหนดหลักสูตร ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมด้านทักษะฝีมือ การประกอบอาชีพขนาดย่อม และความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตประจำวันมีระยะเวลาให้ความรู้เสริมเพื่อพัฒนาทักษะการฝึกอบรม ให้ความรู้พิเศษหลักสูตรพัฒนาคุณภาพชีวิต

กลุ่มเป้าหมาย ในการดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ดังนี้

กลุ่มเป้าหมายหลัก สตรีที่เดินทางออกจากหมู่บ้านไปประกอบอาชีพในสถานบริการ และเดินทางกลับภูมิลำเนา

กลุ่มเป้าหมายรอง สตรียากจนจบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่ได้ศึกษาต่อ และไม่สามารถเดินทางไปฝึกอบรมอาชีพในศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี เนื่องจากไม่มีรายได้ มีหนี้สิน และมีภาระเลี้ยงดูครอบครัว รวมถึงสตรีที่มีพี่น้องเคยไปหรืออยู่ระหว่างการประกอบอาชีพในสถานบริการ

ซึ่งจากการสอบถามไปยังผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่พบว่า ส่วนใหญ่มองว่ากลุ่มเป้าหมายที่กำหนดข้างต้นมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่ก็มีบางหน่วยที่มองว่า เห็นสมควรขยายกลุ่มเป้าหมายไปยังกลุ่มแม่บ้าน เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวในชนบทอีกทางหนึ่ง

- กิจกรรม สำหรับกิจกรรมในโครงการฯ ซึ่งประกอบด้วย การให้บริการทางด้านสังคม สงเคราะห์ การฝึกอบรมอาชีพหลักสูตร 4 เดือน การอบรมให้ความรู้เสริม การอบรมให้ความรู้ตามหลักสูตรพัฒนาคุณภาพชีวิตและการติดตามผล การส่งเสริมการรวมกลุ่ม การจัดหางานให้ทำ ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่ให้การฝึกอบรมที่ครบวงจร แต่ในส่วนของผู้บริหารโครงการฯ มองว่าแม้จะมีกิจกรรมที่มากมายและครอบคลุมทั้งกระบวนการในการฝึกอบรมอาชีพแล้วก็ตาม ก็เห็นสมควรให้มีการเพิ่มเนื้อกิจกรรมด้านต่าง ๆ เรียงตามลำดับความถี่ ดังนี้

- การอบรมเพิ่มเติมในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบริหารกลุ่ม กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สหกรณ์ ไรศติดต่อ กิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์ และการแนะแนวอาชีพ

- การทัศนศึกษา/ดูงานนอกสถานที่ เพื่อเพิ่มพูนความรู้

- การหาตลาดรองรับที่แน่นอนและการขยาย/เพิ่มเติมหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการ

ต้องการของตลาด

- การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหาและการสนับสนุนให้ครอบครัวมี

รายได้เพิ่มขึ้น

- ความสำเร็จของโครงการ นับแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงปัจจุบัน จากการติดตามผลของกรมประชาสงเคราะห์ นโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท พบว่าสตรีที่สำเร็จ จำนวน 10,187 คน มีอาชีพและรายได้ถึงร้อยละ 85.5 ขณะเดียวกันผู้บริหารโครงการเอง ร้อยละ 60 ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่า โครงการมีส่วนยับยั้งสตรีไม่ให้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี เพราะหลังจากสำเร็จการฝึกอบรมสตรีจะมีรายได้ มีอาชีพอยู่ในภูมิภาค

ในขณะเดียวกันในส่วนที่มองว่า โครงการฯสามารถยั้งสตรีมิให้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีได้บ้าง เจ้าหน้าที่จะตกไปที่ประเด็นทัศนคติของสตรีว่า ยังมองว่าอาชีพค้าประเวณีเป็นอาชีพที่ทำรายได้ให้มากกว่าอาชีพที่ได้รับการฝึกอบรม และปัญหาทางด้านการตลาดที่ไม่แน่นอนของโครงการ

### 3) ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและการบริหารโครงการ

#### 3.1 ด้านนโยบาย

3.1.1 ในประเด็นของการสั่งซื้อ-ส่งจ้าง เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้สตรีสำเร็จการอบรมตามโครงการ มีรายได้และอาชีพอยู่ในภูมิภาค แต่เดิมพบว่าในส่วนของภาคราชการได้อาศัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 26 เมษายน 2537 ที่อนุมัติให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ สั่งจ้าง-สั่งซื้อเสื้อผ้าจากกลุ่มสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท โดยวิธีกรณีพิเศษ แต่ก็ยังไม่ได้รับการสนองตอบเท่าที่ควร จึงเห็นสมควรอาศัยช่องทางตามอำนาจหน้าที่คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สนองมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2537 เรื่อง ขอความเห็นชอบเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสนับสนุนสั่งซื้อผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าจากกลุ่มสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท โดยต้องให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

3.1.2 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รัฐควรมีนโยบายในการขยายหรือย้ายฐานการผลิตและการอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคให้มากขึ้น โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน โดยรัฐให้การสนับสนุนและเอื้ออำนวยในด้านปัจจัยพื้นฐาน เช่น ระบบการขนส่ง การสื่อสารโทรคมนาคม สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน ภาษีนิติบุคคล การจัดหาดอกเบี้ยต่ำเพื่อสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งการสนับสนุนศูนย์อุตสาหกรรมของกลุ่มจังหวัด

3.1.3 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรมีนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนโครงการแบบครบวงจรในระดับครอบครัว อันได้แก่ส่งเสริมและพัฒนาทักษะฝีมือให้กับสมาชิกในครอบครัว ซึ่งเป็นวัยแรงงาน ขณะเดียวกันหากพบสมาชิกของครอบครัวที่พิการ สูงอายุ ก็จำเป็นต้องให้การสงเคราะห์ตามกระบวนการสังคมสงเคราะห์ในเบื้องต้นสำหรับการมีงานทำ หลังจากผ่านการอบรมด้านวิชาชีพแล้ว ให้ผ่านขั้นตอนของกรมการจัดหางาน แล้วจึงอยู่ในความดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม ต่อไป

### 3.2 ด้านการบริหารโครงการ

3.2.1 ด้านการพัฒนาทักษะฝีมือ หลังสำเร็จการอบรมเห็นควรให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เข้ามารับผิดชอบในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือของผู้สำเร็จการอบรมตามโครงการฯ ให้มีฝีมือเป็นมาตรฐานเดียวกับความต้องการของตลาด นอกจากนี้ควรดึงภาคธุรกิจเอกชน หรือภาครัฐอื่นที่มีความพร้อม หรือมี concept ในการคืนกำไรให้กับสังคมเข้ามาให้การสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะฝีมือ และขยายสาขาหลักสูตรการฝึกอบรมให้กว้างขวางออกไป

3.2.2 เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ และการสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโครงการ เห็นควรสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนเป็นเจ้าของหรือบริหารโครงการ โดยการสนับสนุนถ่ายโอนภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากจุดดำเนินโครงการส่วนใหญ่จะอยู่ในชุมชนและสตรีซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชน คือ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมตามโครงการ

3.2.3 การกำหนดรูปแบบของการฝึกอบรม หรือแนวทางในการฝึกอบรมของโครงการฯ จำเป็นต้องศึกษาสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม ความต้องการของตลาดแรงงาน ความสามารถในการจัดหางานและการดึงภาคเอกชนเข้ามาให้การสนับสนุน เพื่อที่ว่าผู้สำเร็จจากการฝึกอบรมจะได้มีอาชีพและรายได้ หลังจากสำเร็จจากการฝึกอบรม หรือหากออกมาประกอบอาชีพก็สามารถนำประสบการณ์จากการฝึกอบรมมาใช้ได้อย่างเป็นประโยชน์

3.2.4 เพิ่มหลักสูตรภาคปฏิบัติในเรื่องของการจัดการ การตลาดและการบริหารงานกลุ่ม การจัดการธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งถือเสมือนเป็นการเตรียมความพร้อมของผู้ที่สำเร็จการฝึกอบรม ก่อนที่จะมีการรวมกลุ่มผลิตจริง

3.2.5 ในการดำเนินโครงการ จำต้องมีนโยบายครอบคลุม กลุ่มเป้าหมายใน 3 ระดับ คือ สตรี ครอบครัว และสมาชิกของชุมชน และกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดมีความสำคัญต่อการตัดสินใจออกไป ประกอบอาชีพของเยาวชนสตรีของชุมชน หนัก-เบาแตกต่างกันไป การที่ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตัวเองได้ทางเศรษฐกิจ และสถาบันครอบครัวมีความมั่นคง มีอาชีพ มีรายได้ ถือเป็นเกราะป้องกันมิให้เยาวชนสตรีออกไปประกอบอาชีพนอกหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี

สำหรับในภาพรวมของแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี โดยอาศัยโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทเป็นเครื่องมือตามที่กล่าวมาแล้ว การรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกก็ถือเป็นอีกมาตรการหนึ่ง ที่ควรทำควบคู่ไปกับการฝึกอบรมอาชีพ โดยเน้นกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

- 1) องค์กรชุมชน ควรเน้นในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ การนำเสนอข่าวสารข้อมูล สนับสนุนให้เกิดกลุ่มเฝ้าระวัง และกลุ่มพลังประชาชน รวมถึงการผลักดันด้านนโยบาย ให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม
- 2) ครอบครัวและญาติพี่น้อง เน้นการรณรงค์เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และปลูกฝังค่านิยมในด้านการสร้างความภาคภูมิใจ ในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของหญิงไทย คุณค่าของความเป็นคน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของครอบครัว และชุมชน ซึ่งอาจจะผนวกเข้าไปในหลักสูตรของการฝึกอบรมด้านจริยธรรม หรือระยะเวลาในการฝึกอบรมเพื่อการนี้ โดยนำผู้ปกครองเข้าร่วมในการปฐมนิเทศ